

## ► Seconde table ronde

Sous la présidence de Jean-Eric GICQUEL,  
Professeur à l'Université de Rennes

# Le financement et le statut matériel des membres non élus des Parlements en Europe

## ■ Regards croisés sur le financement du statut matériel des anciens parlementaires au sein de l'UE



M. Jérôme GERMAIN<sup>1</sup>, Maître de conférences à l'Université de Lorraine

M. René DOSIÈRE<sup>2</sup>, Ancien député de l'Aisne et membre honoraire du Parlement français

Privège archaïque ou nécessité démocratique ? L'existence d'un statut matériel des parlementaires nationaux démarrant à la fin de leur mandat est-elle encore de mise ? En cas de défaite aux élections législatives nationales ou bien en cas de retrait de la vie politique, voire de retraite, ou encore en cas de démission au profit d'un autre mandat public, est-il défendable que les anciens parlementaires bénéficient d'un statut matériel post-mandat ? Au lieu d'en rester à la comparaison franco-allemande comme dans la plupart de nos travaux, nous nous proposons ici d'élargir notre réflexion à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Est-ce que ce statut constitue le vestige d'une conception dépassée de la notabilité, voire, pire, un passe-droit, une aubaine, auto-accordée par la classe politique ? Ce statut s'analyserait, dans ce cas, comme un archaïsme autoritaire ou un abus de pouvoir, dépassés par l'évolution égalitaire des mentalités et l'exigence contemporaine de transparence politique<sup>3</sup>. La classe politique n'a pas à être mieux lotie matériellement que le reste de la société, surtout en

période d'austérité budgétaire et de crise de la dette publique. Et le juge constitutionnel doit veiller à ce que le Législateur ne place pas son intérêt particulier au-dessus de l'intérêt général. Une conception bien comprise de l'intérêt général montre, au contraire, que non seulement les élus, mais aussi les électeurs ont besoin d'un statut matériel protecteur des parlementaires, y compris après leur mandat, afin de les mettre à l'abri de la corruption par des intérêts économiques ou étrangers. Le statut matériel post-mandat du parlementaire n'est pas seulement un droit de l'ancien parlementaire. Il représente, dans cette optique, une protection de la démocratie en empêchant des tentations et des faits de corruption de l'élu pendant son mandat en prévoyance de l'après-mandat.

Sous certaines conditions, ce statut matériel post-mandat garantit, en effet, l'indépendance du parlementaire afin d'éviter des compromissions avant, pendant ou après son mandat. Les prestations pécuniaires et en nature que ce statut

<sup>1</sup> La première partie et les propos introductifs ont été rédigés par M. Jérôme Germain.

<sup>2</sup> La seconde partie et les propos conclusifs ont été rédigés par M. René Dosière.

<sup>3</sup> G. CARCASSONNE, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 17.

prévoit peuvent s'expliquer pour les mêmes raisons que les indemnités qui permettent à l'élu d'assurer son mandat. Celui-ci étant cependant achevé, elles ne sont fondées que si elles visent un certain but. Elles doivent, d'une part, faciliter la réinsertion professionnelle de l'ancien parlementaire, voire la préparation d'une nouvelle élection, notamment dans un contexte de non-cumul des mandats<sup>4</sup>. Elles doivent, d'autre part, ne pas le désavantager dans le décompte des droits à la retraite face à des actifs sans carrière politique.

Une indemnité de fin de mandat, dont le montant et la durée varient d'un État à l'autre, poursuit cet objectif<sup>5</sup>. Il en serait de même pour la conservation de l'emploi exercé avant le mandat ou l'offre de prestations en nature en vue de la reconversion<sup>6</sup>. Des droits à une pension de retraite, dont la générosité est elle aussi sujet de questionnements, apparaît dans cette perspective aussi explicable<sup>7</sup>.

Le statut matériel post-mandat du parlementaire doit à notre sens permettre de suivre l'évolution de ses revenus et de ses activités rémunérées afin de dissuader les conflits d'intérêt ou la défense d'intérêts privés pendant le mandat. D'autres éléments du statut matériel post-mandat sont en revanche difficiles à justifier dans cette perspective. Ils ne dissuadent pas le parlementaire de chercher à plaire pendant son mandat à un employeur potentiel le gratifiant de mille bontés après le mandat. Qu'il s'agisse des privilèges des anciens présidents du Sénat français ou de la carte d'identité spéciale au Portugal, voire un chauffeur de voiture comme en Hongrie, l'octroi d'avantages à vie ou visant un autre but que la prévention de la corruption et de la vénalité, semble ainsi plus discutable<sup>8</sup>. Loin de protéger la démocratie, de tels avantages contribuent parfois à la discréditer<sup>9</sup>.

Cette étroite justification du statut matériel implique un double contrôle de ce statut, sous peine d'être mal compris dans l'opinion. Le premier intervient lors de la rédaction des textes relatifs à ce statut. Le second lors de l'usage de ce statut par les anciens parlementaires.

Le contrôle lors de la rédaction pose au moins deux questions juridiques. Qui est compétent pour rédiger les textes, généraux comme particuliers, applicables à ce statut et à son financement ? Le constituant, le Parlement, chaque assemblée, le gouvernement ? De la réponse à cette question dépend le contrôle exercé sur le

texte adopté. Aucun contrôle ne sera probablement opéré en cas d'insertion dans la Constitution ou d'adoption par résolution parlementaire. Un contrôle par le juge administratif ou le juge constitutionnel sera en revanche difficile à éviter en cas d'intervention de la loi ou du règlement.

Le contrôle lors de l'usage de ce statut par les anciens parlementaires pose des questions juridiques plus techniques. Relève-t-il du juge constitutionnel, administratif, financier ou pénal<sup>10</sup> ? Des autorités administratives indépendantes, telles l'IPSA au Royaume-Uni<sup>11</sup>, pourraient-elles jouer un rôle dans la fixation des montants versés et le contrôle des revenus post-mandats ? En France, la Caisse des dépôts et consignation attribue déjà, à la place de l'Assemblée nationale depuis 2012, les allocations d'aide au retour à l'emploi (AARE) dont bénéficient les anciens députés non fonctionnaires. Ce montage semble plus protecteur qu'une gestion financière abandonnée aux assemblées ou au ministère des Finances. Pour atteindre une vision complète de la situation, il faudrait aussi s'interroger sur les contrôles non juridictionnels. L'utilité de ceux de l'administration pourra être comparée à l'efficacité de ceux des Cours des comptes et autres Institutions supérieures de contrôle (ISC). Enfin, l'apport du contrôle parlementaire, toujours plus soucieux de mesure de la performance et de transparence financière, mériterait aussi d'être évalué dans ce domaine.

## I. Le statut financier des parlementaires nationaux après leur mandat dans les États membres de l'Union européenne

Malheureusement, nous ne pourrions qu'effleurer la plupart de ces thèmes dans le cadre réduit de cette contribution. Nous nous focaliserons sur les composantes financières les plus importantes du statut matériel post-mandat. Les allocations décès et les aides sociales après l'allocation de transition ne pourront par exemple être traitées. Après avoir évoqué l'allocation de transition (A), les pensions de retraite au sein des États de l'Union européenne seront analysées (B).

### A. L'allocation de transition

En matière d'allocation de transition, on observe une nette différence entre les États de tradition économique libérale ou bien durement frappés par la crise de 2011, d'un côté, et, d'un autre côté, des États plus solidaires ou plus prospères. Nous

<sup>4</sup> H. QAZBIR, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *RFDC*, n° 3, 2015, p. 633 et s.

<sup>5</sup> En Allemagne, les anciens députés du *Bundestag* touchent une indemnité de transition (*Übergangsgeld*) durant un mois par année de mandat. Elle est plafonnée à 18 mois et s'élève actuellement à 9 550 €. Elle présente en outre un caractère dégressif en ce sens qu'elle est déduite des autres revenus de l'ancien parlementaire deux mois après la fin du mandat.

<sup>6</sup> Les anciens élus locaux français jouissent ainsi d'un droit à la réinsertion professionnelle comprenant la reprise du contrat de travail après le mandat ainsi que le droit à des remises à niveau.

<sup>7</sup> Si, en France, les anciens parlementaires bénéficient d'un régime de retraite dérogatoire, en Autriche, les anciens députés sont obligatoirement soumis au régime général.

<sup>8</sup> A. BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ? », *RFDC*, n° 4, 2009, p. 697 et s.

<sup>9</sup> Voir en ce sens la résolution 2127 adoptée en 2016 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée *L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire*.

<sup>10</sup> CE, 28 déc. 2009, *Mme A.*, Req. n° 320432, le Conseil d'État français a refusé de contrôler la suppression d'une pension parlementaire au nom de l'autonomie des assemblées parlementaires.

<sup>11</sup> *Independent Parliamentary Standards Authority*. Cf. *infra*.

distinguerons trois niveaux : le montant accordé, les conditions exigées et la durée prévue.

*Le montant accordé.* Dans certains États, les députés ne bénéficient d'aucune allocation de transition à la fin de leur mandat. C'est le cas par exemple en Grèce (depuis 2011), en raison de la crise économique, aux Pays-Bas, par libéralisme économique, et au Portugal (depuis 2005), dans un souci de moralisation de la vie publique. L'allocation de transition est parfois égale à l'indemnité parlementaire. C'est notamment le cas en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Hongrie et en Tchéquie. Elle peut alors s'analyser comme une poursuite de rémunération. L'allocation de transition représente souvent une fraction de l'indemnité parlementaire. Lorsque la durée consentie est courte, la fraction est élevée. Ainsi, en Italie, en Slovaquie, et en Suède, elle monte à 80% de l'indemnité parlementaire. En Autriche, elle s'élève à 75% de l'indemnité parlementaire. Lorsque la durée consentie est plus longue, la fraction est alors plus modeste. Ainsi, en France, elle ne représente que 57% de l'indemnité parlementaire.

*Les conditions exigées.* Dans certains États, aucune condition d'insuffisance de revenu n'est exigée pour verser l'allocation de transition. L'Espagne, l'Estonie ou la Hongrie (sur demande) connaissent par exemple une telle situation. Des revenus insuffisants doivent en revanche être prouvés dans de nombreux États membres afin d'ouvrir droit à une allocation de transition. C'est ainsi le cas par exemple en Belgique ou en Slovaquie. L'exigence de revenus insuffisants pour verser l'allocation de transition lui confère souvent un caractère différentiel. Elle est ainsi déductible des autres revenus professionnels en Allemagne après un mois. Elle est même déductible des revenus du travail et du capital en Finlande. L'allocation de transition présente aussi parfois un caractère dégressif. C'est notamment le cas en France ou en Suède.

*La durée prévue.* Une durée minimale de mandat est souvent exigée : deux ans en Espagne, six mois en Slovaquie... La durée de versement de l'allocation de transition est forfaitaire dans certains États. Elle est ainsi toujours de trois mois en Autriche, en Lettonie, au Luxembourg et en Pologne. Elle est de six mois en principe en Estonie. La durée forfaitaire est même de deux ans en Espagne. Lorsque la durée d'indemnisation est brève, le caractère forfaitaire de l'allocation s'accompagne dans certains États d'un versement unique (Estonie, Lettonie, Hongrie). En Espagne, le versement unique est prévu en cas de dissolution.

Dans de nombreux États membres cependant, la durée de l'allocation est indexée sur le nombre d'années passées au Parlement. Le principe est alors d'un mois d'allocation par année de mandat. Cette solution se retrouve notamment en Allemagne ou en Tchéquie. Il peut être exceptionnellement de deux mois par année de mandat. La Belgique consacre ainsi un tel dispositif. Dans les États sans durée forfaitaire, la durée maximale de l'allocation de transition est le plus souvent plafonnée. Le plafond est assez bas dans des États de tradition libérale : cinq mois en Tchéquie et six mois au Royaume-Uni. D'autres États prévoient un plafond plus généreux : trois ans en Finlande. En France : trente mois si le député a atteint 50 ans et trente-six mois après 55 ans. On trouve aussi dix-huit mois en Allemagne ou vingt-quatre mois en Belgique et en Suède.

L'ancien système garantissant une rente jusqu'à la retraite aux anciens parlementaires est en voie d'extinction en raison des efforts financiers et des sacrifices sociaux demandés aux citoyens. Il a ainsi été abrogé en Autriche, en Finlande et au Portugal. Il ne subsiste en Suède que pour les anciens députés y ayant droit avant 2014 et en Espagne pour les députés remplissant les conditions avant 2011.

## B. La pension de retraite

L'affiliation des anciens parlementaires au régime général de retraite semble plus économique que la création d'une pension parlementaire spécifique. Bien que financées le plus souvent par le budget des assemblées, les retraites parlementaires tirent en effet vers le haut les dépenses parlementaires. C'est peut-être la raison pour laquelle la soumission au régime général est plus répandue que le bénéfice d'un régime spécifique plus avantageux.

*Le régime général.* Dans certains États membres, l'absence de pension parlementaire spécifique semble traditionnel. On trouve ces États surtout à l'est de l'Union européenne : la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Tchéquie par exemple. Dans d'autres États, les anciens parlementaires sont assimilés à des fonctionnaires lors de leur retraite, ce qui est plus avantageux (Lettonie et Luxembourg). D'autres États ont abandonné avant la crise financière de 2011 leur régime spécifique de pension parlementaire. La raison a pu être la critique de privilèges politiques, comme en Autriche en 1997. La raison peut aussi se trouver dans la concurrence internationale et l'adaptation à la mondialisation économique comme en Estonie en 2003 ou au Portugal en 2005. La crise

financière explique la disparition des pensions parlementaires et l'alignement du régime des députés sur le régime général dans au moins deux États : l'Espagne en 2011 et la Grèce en 2012.

*Les régimes spécifiques.* Dans les États connaissant une pension parlementaire spécifique, une durée minimale de cotisation ouvre droit à la pension. Cette durée minimale est d'un an par exemple en Allemagne et au Danemark. Le montant de la pension peut être plafonné, notamment en cas de cumul avec des pensions professionnelles. Ce plafond est de 67,5 % de l'indemnité parlementaire en Allemagne et de 75 % en Belgique. L'âge d'ouverture des droits est souvent affiché à un niveau élevé correspondant à l'âge légal de départ à la retraite. Il est ainsi de 67 ans en Allemagne ou de 65 ans en Finlande et en Italie. Les dérogations sont cependant nombreuses. Les députés peuvent toucher une pension diminuée à partir de 63 ans en Allemagne. La durée du mandat permet aussi d'ouvrir les droits à partir de 60 ans en Italie. Les députés élus avant une certaine date peuvent aussi faire valoir leurs droits plus jeunes : 60 ans au Danemark pour les députés élus avant 2007. Le système des retraites parlementaires par capitalisation est encore peu développé. Il a remplacé le système par répartition au Royaume-Uni. Le système par capitalisation, en raison des risques financiers, implique une surveillance indépendante de la gestion des actifs, comme au Royaume-Uni par l'IPSA.

Jérôme GERMAIN

## II. Le statut financier des anciens parlementaires en France

Ayant décidé de ne pas me représenter en juin 2017, je suis devenu membre honoraire du Parlement, titre attribué aux anciens parlementaires ayant siégé plus de vingt ans à l'Assemblée nationale et/ou au Sénat. À ce titre, le député honoraire dispose d'une carte d'identité badge permettant d'accéder à l'ensemble des locaux des deux chambres. N'exerçant pas d'activité professionnelle annexe, le député honoraire continue à être affilié au régime spécifique de Sécurité sociale. C'est dire qu'entre le député en activité et le député retraité, il existe une filiation qui procède du statut parlementaire mis en œuvre en vertu de l'autonomie financière de l'Assemblée nationale.

Cette filiation remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque les deux chambres (des députés et du Sénat) ont décidé, par une résolution interne, et

non par la loi, de créer une Caisse spéciale pour assurer des pensions aux anciens parlementaires<sup>12</sup>. Il ne s'agit donc pas d'un « régime spécial de retraite », qui aurait nécessité une loi, mais d'une spécificité non détachable du statut parlementaire comme l'a reconnu le Conseil d'État : « le régime de pension des anciens députés fait partie du statut du parlementaire dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions ; qu'ainsi ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ; qu'eu égard à la nature de cette activité, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime des pensions des parlementaires »<sup>13</sup>. Il en résulte, comme l'a souligné Aurélien BAUDU, que « la pension de l'ancien parlementaire n'est pas détachable des missions constitutionnelles du Parlement et du statut du parlementaire »<sup>14</sup>. Le même raisonnement s'applique aux autres aspects matériels et financiers mis en place, au fil du temps, au bénéfice des parlementaires (en activité ou en retraite), comme la Sécurité sociale et les fonds de secours, en vertu d'une longue tradition démocratique française selon laquelle « l'indemnité a le caractère d'une rétribution aussi complète que possible des sacrifices faits à la chose publique par les représentants de la Nation »<sup>15</sup>. Il est vrai que le mandat parlementaire occasionne dans la vie professionnelle une rupture suffisamment forte au point que certaines personnes ne peuvent supporter les sacrifices et risques qu'elle implique. Les avantages matériels liés au statut parlementaire favorisent l'égalité d'accès de tous les citoyens à ce mandat. Bien entendu, ces avantages varient dans le temps et doivent être adaptés aux évolutions de la société. Comme ce sont les parlementaires eux mêmes qui en décident, l'exercice est difficile. En France, il est d'autant plus difficile que notre pays cultive, depuis l'origine, un antiparlementarisme récurrent<sup>16</sup> qui connaît, à certaines époques – dont la présente – des accès de fièvre. Alors les « avantages matériels » deviennent automatiquement des « privilèges indus ».

Ainsi, il en va de l'*allocation de retour à l'emploi* (indemnité chômage spécifique des parlementaires) qui apparaît dans les années 2000. Elle assure, au parlementaire battu, à la double condition d'appartenir au secteur privé et d'être âgé de moins de 62 ans (au-delà duquel l'intéressé perçoit sa pension de retraite), une garantie de ressources plafonnée, pendant six mois, à son indemnité parlementaire de base et qui, ensuite devient dégressive, chaque semestre jusqu'à une durée maximale de trois ans<sup>17</sup>. Par ailleurs, cette garantie de

<sup>12</sup> Adoptée le 23 décembre 1904, la résolution est complétée par une loi d'un article autorisant les dons et legs à la Caisse spéciale. Celle-ci fonctionne avec un prélèvement mensuel, obligatoire, sur le traitement des députés. Les premiers versements interviendront en 1909, une durée de quatre années de cotisations étant nécessaire pour percevoir une pension à l'âge de 55 ans. Le Sénat adoptera le 28 janvier 1905 une résolution semblable.

<sup>13</sup> CE, 28 déc. 2009, Mme A., Req. n° 320432.

<sup>14</sup> Cf. A. BAUDU, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un privilège parlementaire ? », *RFDC*, n° 80, 2009, p. 697 et s.

<sup>15</sup> E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris, 1919.

<sup>16</sup> C'est-à-dire depuis l'instauration du suffrage universel (masculin) en 1848 et la fixation d'une indemnité parlementaire. Cf. Alain GARRIGOU, *Mourir pour des idées, la vie posthume d'Alphonse Baudin*. Les belles lettres, 2010.

<sup>17</sup> En 2007, 30 personnes étaient concernées ; en 2012, 44 anciens députés et en 2017, 85 anciens députés. La dégressivité de l'allocation et la prise en compte des autres revenus conduisent à une diminution forte des bénéficiaires au bout d'un an. Après 24 mois le nombre des personnes concernées devient marginal, inférieur à cinq.

ressources est diminuée du montant des autres revenus que l'intéressé perçoit. Enfin les sommes attribuées sont financées, exclusivement, par une cotisation obligatoire versée par tous les parlementaires, y compris ceux qui, issus du secteur public, n'en bénéficieront jamais. Voilà un système solidaire, juste et économe. Et pourtant il a été assimilé à un « parachute doré » parce qu'il était spécifique aux parlementaires. C'était donc un privilège ! Soucieuse de faire plaisir à l'opinion publique, la nouvelle majorité de l'Assemblée nationale a décidé de le remplacer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, par un dispositif calqué sur le régime général. Désormais l'allocation versée au député battu est plafonnée, pendant deux ou trois ans selon l'âge de l'intéressé, à 57 % du traitement (de base) d'activité<sup>18</sup>, avec possibilité de cumul avec une activité limitée. Si le financement est toujours le fait des parlementaires, il est envisagé, si nécessaire, une contribution du budget de l'Assemblée. Le nouveau dispositif est plus coûteux (+ 30 %) et moins juste (car non dégressif) mais l'essentiel est atteint : le député est traité comme un salarié ordinaire. Le Sénat pour sa part a maintenu le système antérieur. Subsistent les dispositions législatives, celles-là, qui font obligation aux entreprises privées de réintégrer le salarié devenu député à l'issue de son premier mandat.

*La pension de retraite des parlementaires a été sensiblement modifiée ces dernières années, en même temps que le régime général des retraites. Ainsi, l'âge de liquidation est passé à 55 ans (en 2003) puis à 60 ans (en 2007) enfin à 62 ans (en 2010). Le cumul d'une retraite professionnelle, pour les agents publics, avec une pension parlementaire est interdit depuis 2012. En outre, depuis 2017, les fonctionnaires élus sont mis en disponibilité, c'est-à-dire qu'ils perdent tout droit à l'avancement durant leur mandat parlementaire. Alors que le calcul de la pension s'effectuait selon un système spécifique, chaque année de cotisation comptant double, le taux des cotisations a été aligné sur le régime général des salariés, en 2010, et la durée de cotisation augmentée.*

À partir de 2012, le système de la double cotisation – obligatoire – disparaît au profit d'un système complémentaire facultatif, qui est, à son tour, supprimé à partir de 2018. Toutes ces modifications se traduisent par une diminution substantielle de la pension de retraite des députés : après 5 ans de mandat, le montant mensuel est passé de 1 500 € (hier) à 678 € (demain) soit une baisse de 55 %. Le Sénat, dont le régime de pension est financé, pour moitié, par les produits

financiers de ses placements (système de capitalisation) a conservé un système spécifique, se réservant de le modifier dans le cadre du régime universel envisagé par le Président de la République. Pour s'en tenir à des chiffres globaux, la retraite médiane des députés s'élève à 3 200 € bruts (mensuel) en 2018 ; à cette date, le nombre des députés pensionnés s'élevait à 1 321. Le montant de la pension a connu une hausse à la suite de la mise à la retraite (forcée, en quelque sorte !) de nombreux députés en 2017. Quant au Sénat, le montant moyen de la pension est de l'ordre de 4 600 €.

Hors la pension, les anciens parlementaires ne disposent d'aucun avantage particulier depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018. À cette date, en effet, la gratuité des transports ferroviaires dont étaient bénéficiaires les seuls membres honoraires du Parlement (soit un quart des retraités) a été supprimée (au Sénat elle a été maintenue, sous forme d'un plafond annuel de 3 000 €). Seuls deux parlementaires disposent, une fois retraités, d'avantages particuliers : ce sont les anciens présidents de chaque assemblée. Il s'agit d'un véhicule avec chauffeur, d'un collaborateur, d'un bureau (à l'Assemblée nationale) et d'un logement (au Sénat). Ces avantages étaient accordés à vie. En 2007, l'Assemblée nationale en a limité la durée à 10 ans, puis, récemment vient de décider d'y mettre un terme en 2022 pour les deux anciens présidents qui en bénéficiaient. Le Sénat communique peu sur les avantages de ses anciens présidents.

Ce traitement particulier des troisième et quatrième personnalités de l'État, se rapproche de celui des anciens présidents de la République et des anciens Premiers ministres (premier et deuxième personnalités de l'État). Les anciens présidents bénéficiaient, depuis 1985, et à vie, d'un appartement de fonction, meublé et équipé incluant maintenance et charges, d'une voiture de fonction avec deux chauffeurs, d'un cabinet de sept collaborateurs et de deux personnes affectées au logement. En outre la gratuité des déplacements ferroviaires et aériens était assurée. La base juridique de ces avantages était fragile : une lettre personnelle du Premier ministre de l'époque (1985) à l'ancien président en vie. Un décret du Président de la République d'octobre 2016 est intervenu pour officialiser ces avantages qui seront réduits de moitié au bout de cinq ans et dont le coût annuel est de l'ordre de 1,5 millions € par personnalité. Par contre, la rémunération de l'ancien président est modeste : une dotation, fixée par la loi en 1955, et qui présente-

<sup>18</sup> La fiscalisation de la totalité de l'indemnité à partir de 2017 conduit à supprimer la distinction entre l'indemnité de base (5 600 €) et l'indemnité de fonction (1 500 €). C'est pourtant la seule indemnité de base qui sert de référence pour calculer la prestation chômage. Par contre, pour calculer la pension de retraite c'est l'indemnité totale qui sert de référence !

ment s'élève à 65 000 € bruts par an. Le faible montant de cette dotation explique la présence à vie au Conseil constitutionnel comme membre de droit des anciens présidents, qui perçoivent à ce titre, dès lors qu'ils siègent, une rémunération de 172 000 € par an. Seul Valéry Giscard d'Estaing est concerné. Quant aux anciens Premiers ministres, il est mis à leur disposition à vie, une voiture avec chauffeur et un personnel de secrétariat, sur la base d'un décret. Ces personnalités font l'objet, en outre, d'une protection policière adaptée à leur situation

Il existe, pour les anciens parlementaires un dernier avantage, qui vient d'être rendu public, à savoir une prestation accordée lors des obsèques. Instituée pour les seuls députés par des décisions du bureau du 14 septembre 1814, complétée le 18 mars 1877, cette prestation a été étendue aux conjoints et aux anciens députés lors de la mise en place du fonds de Sécurité sociale en 1948. Elle vient d'être plafonnée à 2 350 €. Le Sénat, de son côté, n'a pas modifié les montants de la prestation qu'il accorde dont le montant moyen avoisine les 5 000 €.

Au terme de cet exposé, deux remarques seront formulées. La diminution, voire la suppression des avantages accordés aux anciens députés a été décidée de manière brutale, sans aucune concertation avec l'amicale des anciens députés ce qui témoigne d'une forme de dédain mal supporté par les intéressés qui continuent à appartenir à la famille, finalement restreinte, des parlementaires. La préoccupation manifestée par la nouvelle majorité, dont la culture parlementaire est limitée, de calquer les conditions de vie des députés sur celles des salariés, conduit à terme à restreindre le recrutement sociologique des représentants du peuple en occultant les différences qui existent entre un mandat électif et un métier professionnel. En second lieu, il faut relever que désormais les élus (et anciens élus) du suffrage universel sont moins bien traités que ceux du suffrage indirect. De mon point de vue, cette situation n'est pas de nature à conforter la fonction parlementaire. Mais c'est un autre sujet que celui qu'il m'a été demandé de traiter.

M. René DOSIÈRE

## Regards croisés sur le financement des collaborateurs parlementaires au sein de l'UE



M. Matthieu CARON<sup>19</sup>, Maître de conférences à l'Université de Valenciennes  
Mme Marie-Françoise CLERGEAU<sup>20</sup>, Ancienne Questeur de l'Assemblée nationale

En janvier 2014, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe a recommandé à la France de réformer ses conditions de recours aux assistants parlementaires, en s'inspirant des bonnes pratiques d'autres États et en interdisant tout particulièrement l'embauche des collaborateurs familiaux<sup>21</sup>. Est-ce à dire que notre pays est

totallement en retard sur cette question en comparaison de ses partenaires européens ? L'on aurait tort d'opérer à la hâte une telle déduction tant le statut des collaborateurs parlementaires a été tenu pour quantité négligeable par tous les parlements en Europe jusqu'à récemment. Gens de peu des Parlements, surnommés péjorativement

<sup>19</sup> M. Matthieu CARON, membre de l'IDP de l'Université de Valenciennes, EA n° 1384, a rédigé les propos introductifs et la première partie de la présente contribution.

<sup>20</sup> Mme Marie-Françoise CLERGEAU, députée de Loire-Atlantique de 1997 à 2017 et Questeur de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017, a rédigé la seconde partie de la présente contribution.

<sup>21</sup> Groupes d'États contre la corruption (GRECO), *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, 27 janvier 2014, p. 11.

les porteurs de serviette (ou les portaborse) en Italie, les collaborateurs semblent n'avoir jamais mérité qu'on leur édifie un statut en France, pas plus qu'ailleurs en Europe.

Depuis 2012, sous l'influence de Claude Bartolone puis de François De Rugy, de nombreux progrès ont pourtant été accomplis en France en la matière où un statut (social, matériel et déontologique) est en voie d'édification. Ce statut en gestation s'est-il inspiré des meilleurs standards européens? Existe-t-il d'ailleurs de tels standards? Si tant est qu'ils existent, la France n'est-elle pas en train d'inventer elles-mêmes des standards qui pourraient faire école? S'instruisant des droits parlementaires européen, allemand, belge, britannique, espagnol, grec, italien et luxembourgeois pour mieux penser le droit parlementaire français, notre étude entend répondre à cette question en épousant une approche doublement comparative. Comparative en ce qu'elle cherche à mettre en perspective les points communs et les différences de statuts des collaborateurs parlementaires au sein des régimes parlementaires européens (I). Comparative également, en ce qu'elle essaie de démontrer que, contrairement à ce qu'a pu laisser imaginer le *Penelopegate*, la France est plutôt en avance en matière de réglementation du statut des collaborateurs parlementaires (II).

## I. Essai de typologie du statut des collaborateurs parlementaires au sein des États membres de l'Union européenne

Au palais Bourbon comme au palais du Luxembourg, les parlementaires disposent d'une autonomie très importante en termes de recrutement et de rémunération de leurs collaborateurs. À l'Assemblée nationale, depuis 1975<sup>22</sup>, tout député peut recruter librement ses assistants<sup>23</sup>, fixer leur rémunération et leurs conditions de travail<sup>24</sup> puis procéder à leur licenciement pour motif personnel<sup>25</sup>. Au Sénat, le parlementaire a également la qualité d'employeur depuis 1976 : il recrute ses collaborateurs de manière discrétionnaire<sup>26</sup>, définit leurs tâches et peut les révoquer *ad nutum*. Une telle autonomie organisationnelle se retrouve dans de nombreux pays européens mais il existe toutefois une grande diversité de modèles de recrutement et de financement (A). À l'analyse, il s'avère globalement que le statut des collaborateurs constitue un impensé juridique dans tous les États membres (B).

### A. L'existence de cinq modèles de financement des collaborateurs parlementaires au sein de l'Union européenne

Il existe, au moins, cinq modèles d'emploi de collaborateurs parlementaires dans les différents États membres de l'Union européenne.

Premier modèle : celui du parlementaire-employeur, dans lequel le parlementaire emploie lui-même ses collaborateurs, sur la base d'un contrat de droit privé, au moyen d'une enveloppe budgétaire mise à sa disposition par la chambre à laquelle il appartient. L'on trouve notamment ce système à l'Assemblée nationale et au Sénat en France, au *Bundestag* allemand, à la Chambre des Communes britannique, à la Chambre des députés italienne, à la Chambre des députés du Luxembourg, au Conseil des grecs<sup>27</sup> ainsi qu'au Parlement européen s'agissant des « assistants locaux »<sup>28</sup>. En revanche, le montant du crédit collaborateur est très variable : 10 581 euros par mois pour un député français<sup>29</sup> contre 7 638 euros pour un sénateur ; 24 164 euros pour les membres du Parlement européen ; 20 870 euros pour un député allemand ; 13 594 euros pour un député britannique ou 3 583 euros brut par mois pour un député luxembourgeois<sup>30</sup>. Usuellement, dans ce modèle du parlementaire-employeur, la gestion du contrat de travail est, soit assurée par le parlementaire lui-même (gestion directe), soit déléguée partiellement ou totalement à l'institution parlementaire ou à une association<sup>31</sup> (gestion déléguée).

Deuxième modèle : celui du groupe politique-employeur, dans lequel les groupes politiques emploient des collaborateurs qu'ils mettent ensuite à la disposition des parlementaires. Ce mécanisme a été retenu au Congrès espagnol et au *Storting* norvégien<sup>32</sup>.

Troisième modèle : celui du Parlement-employeur, dans lequel les collaborateurs sont employés par le Parlement. Il concerne par exemple les « assistants accrédités » du Parlement européen<sup>33</sup> et les collaborateurs des députés belges.

Quatrième modèle : celui du parti politique-employeur, dans lequel les parlementaires n'ont pas d'assistants personnels mais où leur parti politique est subventionné pour mettre des employés à disposition de leurs représentants au Parlement. Ce dispositif est celui du *Riksdagen* suédois.

Enfin, dernier cas : celui des modèles mixtes, dans lesquels les collaborateurs parlementaires peuvent être recrutés et/ou employés par diverses autorités. Au sein de l'*Eduskunta* finlandais, « le parlemen-

<sup>22</sup> Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 13 novembre 1975.

<sup>23</sup> Cf. Article 18.2 du Règlement de l'Assemblée nationale & Cons. Const., n° 2014-705 DC, 11 décembre 2014, §6 & §8).

<sup>24</sup> Sur ce point, cf. spéc. : J.-J. Urvoas, *Rapport de l'Assemblée nationale n° 1108 et 1109 relatif aux projets de lois sur la transparence de la vie publique*, 5 juin 2013.

<sup>25</sup> Cf. Art. 1233-1, L. 1234-5 et L. 1234-9 du code du travail.

<sup>26</sup> Cf. Article 102 bis du règlement intérieur du Sénat.

<sup>27</sup> <https://curia.gr/vouleftes-staxronia-tis-krisis-i-eklegmeni-ELIT>

<sup>28</sup> Sur ce point, cf. spéc. Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23 février 2009, J.O.U.E du 27 février 2009.

<sup>29</sup> Décision du Bureau de l'AN du 24 janvier 2018.

<sup>30</sup> Cf. spéc. : Article 126 point 9 de la loi du 8 juin 2004 & Recueil des procédures et des pratiques parlementaires luxembourgeois.

<sup>31</sup> Au Sénat français, la gestion administrative des collaborateurs est assurée par l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS).

<sup>32</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *La prise en charge des frais liés à l'exercice du mandat et le crédit collaborateur dans les parlements étrangers*, avril 2017 p. 8.

<sup>33</sup> Les assistants accrédités du Parlement européen « sont juridiquement employés directement par le Parlement européen et travaillent dans ses locaux (...). Les assistants accrédités sont des contractuels de droit public et sont soumis à une partie des dispositions applicables aux fonctionnaires du Parlement » (*Ibidem*).

Autrement dit, ils travaillent à Bruxelles, Luxembourg ou Strasbourg et disposent d'un contrat de travail de droit européen directement conclu avec le Parlement.

taire bénéficie soit d'un collaborateur personnel, employé et payé directement par le Parlement, mais recruté sur sa proposition, soit d'un collaborateur partagé avec un autre parlementaire, recruté par son groupe »<sup>34</sup>. En Belgique, les collaborateurs sont bien employés directement par le Chambre des représentants mais « les groupes bénéficient de collaborateurs qu'ils choisissent, et chaque représentant dispose par ailleurs d'un collaborateur qu'il recrute »<sup>35</sup>. Autre exemple : au Parlement européen, plusieurs députés peuvent former entre eux un groupement pour recruter un ou plusieurs assistants accrédités ou engagés dans les États membres en qualité d'assistants locaux.

Manifestement, c'est le modèle du *parlementaire-employeur* qui est le plus diffusé dans les États membres. Ce modèle se retrouve d'ailleurs au Congrès des États-Unis, à la Chambre des communes canadienne comme à l'Assemblée nationale québécoise<sup>36</sup>. Autre dénominateur commun aux Parlements de la plupart des démocraties occidentales : l'absence de statut d'ensemble pour les collaborateurs parlementaires.

## B. L'absence de statut complet des collaborateurs parlementaires : un dénominateur commun à tous les États membres

Aucun parlement des États membres de l'Union européenne n'a adopté un statut complet des collaborateurs parlementaires. Dans la plupart des États membres, ont cependant été adoptées un certain nombre de règles : exigences de diplômes ou de qualifications professionnelles; définition de tâches et d'échelles de rémunération pour les différents collaborateurs; réglementation des emplois familiaux; contrôle de l'effectivité du travail accompli; obligations déontologiques à respecter.

De manière générale, *rare sont les cas où des conditions de diplômes ou de qualifications professionnelles sont exigées pour être éligible à l'emploi de collaborateur parlementaire*. En France, pour avoir le droit d'être collaborateur d'un sénateur, la détention du baccalauréat ou, à défaut, de quinze années d'expérience professionnelle sont exigées. En revanche, aucun titre n'est requis pour être collaborateur à l'Assemblée nationale, pas plus qu'à la Chambre des députés italienne, au Congrès espagnol, au Conseil des grecs<sup>37</sup> ou à la Chambre des députés du Luxembourg. En revanche, le Bundestag exige un diplôme universitaire pour les « collaborateurs scientifiques ». De même, les assistants accrédités

par le Parlement européen doivent-ils justifier d'un niveau de qualification minimal (un diplôme d'enseignement supérieur sinon un diplôme secondaire donnant accès à des études supérieures et une expérience professionnelle de trois années)<sup>38</sup>.

Certains parlements ont par ailleurs défini des fonctions et des grilles de rémunération. Tel n'est pas le cas de la France qui laisse, pour l'instant, une totale liberté à ses parlementaires pour définir les *tâches de leurs collaborateurs et les rémunérations* associées à celles-ci. Au Bundestag, si les missions sont définies par les députés, quatre fonctions ont été établies avec un barème de rémunération : dactylos et employés de bureau (1770 à 3400 € brut/mois); secrétaires et assistants de gestion (2200 à 4700 €); administrateurs-adjoints (2400 à 5100 €); collaborateurs scientifiques (3100 à 8000 €). Il en va de même au Royaume-Uni où l'autorité administrative indépendante chargée de la gestion de l'ordre intérieur du Parlement, l'IPSA<sup>39</sup>, a « défini des familles d'emplois auxquelles sont associées des grilles de rémunération qui s'imposent aux députés »<sup>40</sup>. Pareillement, au Parlement européen, « pour les assistants accrédités ont été définis deux groupes de fonction : le premier inclut les fonctions de support et de secrétariat, le second de rédaction et de conseil; 19 grades de salaires y sont associés, allant de 1792 à 8253 euros brut par mois pour un temps plein »<sup>41</sup>. Le Parlement européen a aussi montré l'exemple, dès 2009, pour ce qui concerne la réglementation de l'emploi des collaborateurs familiaux<sup>42</sup>...

Depuis la fin des années 2000, *l'interdiction d'employer (et donc de financer) des collaborateurs familiaux* tend à se diffuser, avec une conception plus ou moins extensive de la notion de « famille »<sup>43</sup>. Au Parlement européen, l'interdiction vise le premier degré de parenté, le crédit collaborateur ne pouvant servir à financer l'emploi d'un conjoint, d'un partenaire stable non matrimonial, des parents, des enfants ainsi que des frères et sœurs<sup>44</sup>. Le Bundestag a « interdit l'emploi d'une personne avec laquelle le député a, ou a eu dans le passé, des liens de parenté ou d'alliance ou un partenariat enregistré »<sup>45</sup>. Au Royaume-Uni, il a d'abord été décidé en 2010 qu'un parlementaire ne pourrait plus recruter qu'une seule « personne apparentée » (ou *connected party*) de son entourage familial ou professionnel. Depuis avril 2017, les parlementaires ne peuvent continuer à employer ces personnes apparentées qu'à la condition de financer

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *Le crédit collaborateur dans les Parlements étrangers*, avril 2017, p. 3-4.

<sup>37</sup> L'on peut lire au journal officiel grec que, « sous réserve de lui accorder sa confiance, tout député peut engager le collaborateur de son choix selon ses propres critères de sélection » (<https://nomoi.info/???-?-284-2001-???-18.html>).

<sup>38</sup> Articles 126 et 128 du Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23 février 2009 précité.

<sup>39</sup> L'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA) a été créée par le Parliamentary Standards Act de 2009.

<sup>40</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 12.

<sup>41</sup> Cf. Article 43-d de la Décision du Bureau du Parlement européen précitée.

<sup>42</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 9.

<sup>43</sup> Pour un tableau d'ensemble, cf. spéc. : P. Bas, *Rapport du Sénat n° 607 sur le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique*, 4 juillet 2017, p. 62-63.

<sup>44</sup> Article 43-d précité.

<sup>45</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *loc. cit.* Les députés allemands peuvent toutefois recourir à des fonds privés, avec des contrats distincts, pour pouvoir embaucher un membre de leur famille proche.



leur emploi sur fonds privés<sup>46</sup>. En Belgique, un député ne peut engager ni son conjoint, ni une personne cohabitant avec lui, ni un proche ou allié jusqu'au deuxième degré inclus. En France, suite au *Penelopegate*, la loi du 15 septembre 2017 a interdit le recrutement des membres directs de l'entourage familial (conjoint, parents, beaux-parents, enfants ou beaux-enfants)<sup>47</sup> mais le dispositif reste imparfait puisque les parlementaires peuvent encore employer leurs frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, anciens conjoints, neveux et nièces pourvu qu'ils en informent le bureau et l'organe chargé de la déontologie. Au total, un mouvement est donc engagé dans les grandes démocraties en faveur de l'interdiction des emplois de collaborateurs familiaux, quand bien même la pratique demeure autorisée en Suisse, en Italie, en Espagne, en Grèce ou au Portugal, de même qu'elle semble tolérée (mais relativement inusitée) au Luxembourg ou en Suède.

Autre question aussi essentielle que délicate<sup>48</sup> : celle de l'effectivité du travail accompli par les collaborateurs parlementaires. En premier lieu, il ressort de l'observation que la responsabilité de ce contrôle incombe généralement au seul parlementaire-employeur, ce qui n'est guère satisfaisant. Ainsi l'ancienne déontologue de l'Assemblée nationale française, Mme Lenoir, soulignait-elle dans son rapport public 2013 que « sont jugés inacceptables les emplois de complaisance ou non qui ne correspondent pas à un travail effectif au Parlement ou en circonscription surtout lorsqu'ils s'avèrent élarger à un haut niveau sur le crédit collaborateurs du député »<sup>49</sup>. En second lieu, il apparaît que, dans aucun État membre, il n'existe de dispositifs spécifiques, en matière pénale ou civile, destinés à organiser le contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs, la qualification d'emploi fictif relevant toujours du droit commun. Toute la difficulté de l'évaluation du caractère réel de l'emploi réside dans la définition du périmètre de travail du collaborateur parlementaire comme l'ont illustré notamment les affaires des assistants au Parlement européen de deux partis français : le Front national et le Modem<sup>50</sup>.

Enfin, malgré l'absence de statut abouti, petit à petit, certains États membres, à l'image du Royaume-Uni ou de la France commencent à édicter des règles déontologiques propres aux collaborateurs parlementaires. En France, l'article 1-I-10<sup>o</sup> de la loi organique n° 2013-906, codifié à l'article LO 135-1 du code électoral, a obligé les parlementaires à rendre publics le nom de leurs collaborateurs ainsi que les activités professionnelles

éventuelles de ces derniers<sup>51</sup>. Depuis juillet 2015, le code de conduite des membres de la chambre des Communes contraint identiquement les députés britanniques à déclarer l'identité de leurs collaborateurs et, le cas échéant, les liens familiaux qui les unissent. Au Parlement européen, les collaborateurs sont contraints de déclarer les activités accessoires qu'ils exercent ou souhaitent exercer et obtenir l'accord de l'administration parlementaire qui vérifie les risques de conflits d'intérêts dans les cas d'espèce qui lui sont soumis<sup>52</sup>.

Somme toute, si les Parlements des États membres de l'Union européenne ont imaginé, au gré des besoins et de l'actualité, des dispositions juridiques encadrant le régime de leurs collaborateurs, aucun d'entre eux n'a instauré un statut complet et unifié pour ces derniers. Seuls les assistants du Parlement européen se sont vus dotés d'une ébauche de statut avec le règlement du 23 février 2009. Aussi, la France s'honorait-elle à montrer l'exemple en adoptant un texte portant statut des collaborateurs parlementaires qui s'inspirerait des modèles étrangers en même temps qu'il en proposerait le dépassement. En vérité, ce travail a été initié sous la XIV<sup>e</sup> législature par le président Bartolone et Marie-Françoise Clergeau avant d'être augmenté par les travaux du groupe de Ruy sur « les conditions de travail à l'assemblée et le statut des collaborateurs parlementaires »<sup>53</sup>. Retardataire il y a peu, il se pourrait que la France devienne précurseur dans le domaine du statut des collaborateurs parlementaires.

## II. Le rattrapage de la France par rapport aux autres États membres de l'Union européenne depuis 2012

Si la France s'est préoccupée tardivement de la question de l'embauche des collaborateurs familiaux, elle a bien rattrapé son retard par rapport aux autres États membres de l'Union depuis 2012 sur les plans juridique, budgétaire et déontologique (A). Elle apparaît même très en avance en matière de statut social des collaborateurs (B).

### A. Les progrès en matière juridique, budgétaire et déontologique s'agissant du statut des collaborateurs français

De nombreux progrès ont été accomplis sous la XIV<sup>e</sup> législature et en ce début de XV<sup>e</sup> législature lesquels rapprochent la France des standards européens. Sous la XIV<sup>e</sup> législature (2012-2017), plusieurs mesures ont été adoptées à l'initiative de Claude Bartolone : l'autorisation de circulation

<sup>46</sup> Sur ce point, cf. Étude d'impact du projet de loi JUSC1715753L/Bleue-1, p. 44.

<sup>47</sup> Cf. spéc. : Article 14 de la loi n° 2017-1339 précitée.

<sup>48</sup> Sur ce point, cf. spéc. : J. BENETTI, « Quel contrôle sur les contrats de collaboration parlementaire ? Retour sur une impasse juridique », *Constitutions*, 2017, p. 47.

<sup>49</sup> N. LENOIR, *Rapport public annuel de la déontologue*, 20 novembre 2013, p. 76.

<sup>50</sup> Ces deux partis sont accusés d'avoir embauché des collaborateurs qui ne travaillaient pas pour le Parlement européen mais exclusivement pour leur parti respectif. Le tribunal de l'UE a récemment estimé qu'il appartient aux eurodéputés d'apporter la preuve de l'effectivité du travail du collaborateur (T-634/16, *Montel/Parlement*, 29 novembre 2017). Un pourvoi a été formé devant la CJUE.

<sup>51</sup> Sur ce point, cf. spéc. : F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, 17 juin 2015, p. 78-80.

<sup>52</sup> Secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 12.

<sup>53</sup> F. DE RUGY, *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, décembre 2017.

dans le « périmètre sacré » pour les collaborateurs, c'est-à-dire dans les salons jouxtant l'hémicycle pendant les séances ; la création d'une carte professionnelle et la revalorisation de 10% du crédit collaborateur. À cela sont venus s'ajouter, suite au rapport Sirugue du 27 février 2013, la réglementation du système des « collaborateurs bénévoles » qui pouvait être source de conflits d'intérêts car il s'agissait parfois de lobbyistes ; la mise en place d'un dispositif pour lutter contre les situations de harcèlement<sup>54</sup> ou la possibilité pour les collaborateurs de saisir le déontologue de l'Assemblée<sup>55</sup>.

En ce début de XV<sup>e</sup> législature, la loi du 15 septembre 2017 et la mise en œuvre progressive des dix-neuf recommandations du rapport du groupe de travail De Rugy, sont de nature à faire de la France une source d'inspiration pour le reste des États membres de l'Union européenne. L'article 12 de la loi du 15 septembre consacre l'existence des collaborateurs parlementaires sur un plan législatif alors que leur statut relevait jusqu'alors de règles internes au Parlement<sup>56</sup>. Quant à l'article 14 de cette même loi, il interdit l'emploi de collaborateurs familiaux par les parlementaires. Enfin, le rapport De Rugy préfigure de nombreux progrès juridiques, budgétaires et déontologiques : l'instauration de fiches métiers (proposition n° 1) ; l'établissement d'un cadre juridique pour le télétravail (proposition n° 5) ou la rédaction d'un code de déontologie propre aux collaborateurs (proposition n° 6). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce rapport a déjà conduit à une nouvelle augmentation du crédit collaborateur, lequel est passé de 9 618 à 10 581 € mensuels.

En dépit de cette augmentation, la France accuse encore un véritable retard dans le domaine du crédit-collaborateur. En comparaison du Parlement européen, de l'Allemagne (ou des États-Unis !), la France offre trop peu de moyens aux parlementaires pour qu'ils s'entourent d'une équipe apte à faire face au professionnalisme de l'administration gouvernementale. À l'heure où il est question de réduire le nombre de parlementaires pour prétendument renforcer le pouvoir du Parlement, il serait tout à fait indispensable de penser cette question à l'aune de ce qui se pratique à l'étranger. Aux États-Unis, un membre de la chambre des représentants peut embaucher jusqu'à 18 collaborateurs et dispose d'une enveloppe six fois plus élevée qu'un député français ! En revanche, il apparaît que la France a clairement pris de l'avance par rapport aux autres parlements européens pour ce qui concerne le statut social

des collaborateurs parlementaires et l'on ne peut que s'en réjouir.

## B. Les progrès en matière sociale

Il faut revenir sur l'accord collectif du 24 novembre 2016 et l'inscription dans la loi du 15 septembre 2017 du dialogue social. La questure de l'Assemblée nationale, en 2012, a été sollicitée par les représentants d'un syndicat et d'une association de collaborateurs parlementaires afin de mettre en place les conditions d'un dialogue social à l'Assemblée entre les députés-employeurs et leurs assistants. Sachant que le président Bartolone était favorable à l'instauration d'un statut des collaborateurs, la note Clergeau, transmise le 3 juin 2013, a fait le point sur la situation que les collaborateurs avaient relaté et pour avancer des pistes d'amélioration de leur statut<sup>57</sup>. Par suite, le président Bartolone a mandaté les questeurs pour ouvrir un dialogue social avec les représentants de collaborateurs.

La première démarche fut de commander au secrétariat général de la questure un diagnostic chiffré sur la condition des collaborateurs. Ce document a été transmis aux questeurs ainsi qu'aux syndicats et associations de collaborateurs pour poser les bases du dialogue. Or, dès la réunion du 10 juillet 2013, j'ai bien compris que mes collègues questeurs repoussaient tout accord collectif. Qu'à cela ne tienne, j'en ai informé le Président Bartolone qui m'a soutenu en me demandant d'animer un « groupe de travail » pour introduire les changements immédiatement réalisables. Nous avons alors opté pour les petits pas plutôt que pour le grand saut. Ce groupe s'est réuni à huit reprises, du 10 octobre 2013 au 10 mars 2016 pour penser le statut des collaborateurs.

Constatant les réticences d'une majorité de mes collègues députés quant à la nécessité d'instaurer un tel statut, j'ai employé trois leviers pour faire évoluer les choses, à commencer par la création d'une organisation de députés-employeurs. Premier levier : je me suis d'abord appuyé sur l'accompagnement précis, continu et particulièrement réactif du Service de la gestion financière et sociale de la Questure. Ce service a mis à ma disposition chaque scénario en les chiffrant, contribuant ainsi à la crédibilité et à la rigueur de nos échanges avec les représentants de collaborateurs. Le deuxième levier fut le rapport que j'ai commandé à un cabinet d'avocats spécialistes de droit social qui a analysé et expertisé les pistes et les formes d'un accord collectif en même temps qu'il a formulé des préconisations<sup>58</sup>. Il est

<sup>54</sup> Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 20 novembre 2013.

<sup>55</sup> Cf. Article 8 du code de déontologie des députés adopté en 2016.

<sup>56</sup> Malheureusement l'article 12 dispose qu'il ne revient qu'aux députés et sénateurs de contrôler l'exécution des tâches de leurs collaborateurs.

<sup>57</sup> Cette note a été reprise *in extenso*, sans me citer, dans le rapport de J.-J. URVOAS précité.

<sup>58</sup> Cf. Rapport BELIER & C. LE GOFF remis aux questeurs B. ROMAN, M.-F. CLERGEAU & P. BRIAND, *Mémoire sur les modalités juridiques d'adoption d'un instrumentum portant conditions générales de travail et d'emploi des collaborateurs parlementaires de droit privé*, juin 2015, 22 p.

surtout venu démontrer que des questions comme le temps de travail ne pouvaient être traitées sans accord collectif ! Le troisième levier est arrivé un peu plus tard : plusieurs députés ont été condamnés à payer de lourdes indemnités à leurs anciens collaborateurs pour des heures supplémentaires non payées. Subitement, les employeurs ont pris conscience de l'insécurité juridique à laquelle ils étaient exposés<sup>59</sup>. Dès lors, les questeurs et les présidents de groupes politiques ont fini par rallier ma position : celle de la nécessité d'un accord collectif. Aussi, le 26 janvier 2016, lors de ses vœux aux collaborateurs, Claude Bartolone a-t-il annoncé sa volonté d'aboutir à un tel accord. Mais avant de lancer les négociations, encore fallait-il que les employeurs disposent de représentants. Une association *ad hoc* a donc été créée le 27 avril 2016 présidée par Michel Issindou, député de l'Isère. Plus de 300 députés y ont adhéré entre avril et septembre 2016. Elle donna aussitôt mandat aux questeurs pour mener la négociation. J'étais enthousiaste mais j'ai vite mesuré les difficultés auxquelles nous serions confrontés avant d'aboutir à un tel accord : la tendance à la surenchère et à l'éparpillement des syndicats de collaborateurs ainsi que la position intangible mais légitime d'introduire une disposition sur la poursuite du dialogue social après la signature de l'accord. Ainsi, lors de la cinquième réunion de négociation, le 20 juillet 2016, les syndicats refusèrent de signer un accord car ils estimaient insuffisantes les garanties sur sa pérennité. J'ai eu un moment d'incompréhension : oui, les syndicats avaient dû abandonner certaines de leurs revendications, mais les députés-employeurs avaient aussi parcouru un chemin incroyable ! En 2012, la constitution d'une association d'employeurs n'était même pas envisagée, ni, *a fortiori*, la conclusion d'un accord collectif. C'est dire si le projet d'accord comportait une dimension inédite ; il s'agissait là d'une grande première dans l'histoire parlementaire.

Passé ce moment d'incompréhension, j'ai profité de la suspension des travaux parlementaires jusqu'à fin septembre 2016 pour avoir des entretiens avec Michel Issindou, mais aussi avec Claude Bartolone et mes collègues questeurs. C'est ainsi que j'ai pu soumettre aux syndicats un nouveau projet d'accord collectif consensuel le 20 octobre 2016 qui fut adopté le 24 novembre 2016. Cet accord fut certes partiel, mais il a eu le mérite d'exister et de montrer qu'il est possible, en France, de signer un texte conventionnel entre des employeurs politiques et les représentants de leurs collaborateurs. Sur le

fond, il a permis quatre grandes avancées : l'instauration du forfait jour qui a offert aux salariés la possibilité de bénéficier de quatre semaines de repos en plus des cinq semaines de congés légaux ; le rétablissement de l'indemnité de précarité lors de la rupture contractuelle pour fin de mandant ; une prime exceptionnelle de 2 000 € en 2017 ainsi que la reconnaissance officielle du régime indemnitaire et social le plus favorable aux collaborateurs (primes repas, prime de prévoyance, 13<sup>e</sup> mois, prime d'ancienneté, allocation pour frais de garde d'enfant notamment)<sup>60</sup>. Toutefois cet accord demeurerait fragile parce que le peu de députés qui l'avaient soutenu ne se représentèrent pas ou ne furent pas réélus en 2017.

Bien heureusement, la loi du 15 septembre 2017 est venue institutionnaliser ce dialogue social à l'Assemblée nationale et même au Sénat ! En effet, l'article 12-III de cette loi dispose que « *le bureau de chaque assemblée s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires* ». Quant aux articles 18 et 19, ils organisent la procédure de licenciement des collaborateurs des deux chambres tandis qu'un décret du 22 décembre 2017 instaure un parcours d'accompagnement personnalisé aux collaborateurs licenciés pour un motif autre que personnel<sup>61</sup>. Enfin, soulignons que la proposition n°8 du rapport De Rugy tendant à rendre obligatoire l'adhésion à l'association de députés-employeurs est en cours de mise en œuvre. Mieux, sur les dix-neuf propositions en cours de réalisation, la plupart sont susceptibles d'améliorer significativement le statut social des collaborateurs tels que le développement de la formation professionnelle et de la sécurisation des parcours professionnels ou l'institution de références salariales.

Au total, la France semble donc sur la bonne voie. Rien n'est acquis cependant : l'issue des conférences de réformes initiées par le président de Rugy demeure encore incertaine. Ajoutons que le Sénat accuse un très regrettable retard en matière de statut des collaborateurs. Enfin, qu'il nous soit permis de penser qu'il faut encore être plus ambitieux que ne l'ont été le législateur et le groupe de travail de Rugy, dans la revalorisation du statut des collaborateurs car il s'agit là d'une question politiquement existentielle pour l'avenir de notre démocratie parlementaire<sup>62</sup>.

Marie-Françoise CLERGEAU

<sup>59</sup> Sur ce point, cf. spéc. : J.-P. CAMBY, « Contentieux de droit privé lié aux collaborateurs », in « Actes parlementaires », *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, 2014, § 25-29.

<sup>60</sup> Sur les principales avancées permises, cf. F. de Rugy (Prés), *op. cit.*, p. 51.

<sup>61</sup> Décret n°2017-1733 du 22 décembre 2017, J.O. du 23 décembre 2017.

<sup>62</sup> A. CARON et M.F. CLERGEAU, « Accorder davantage de moyens aux collaborateurs, c'est doter le Parlement de davantage de pouvoirs » in *Le Monde* du 10 avril 2018.

## Regards croisés sur le financement des fonctionnaires parlementaires au sein de l'UE



Mme Dorothée REIGNIER<sup>63</sup>,  
Maître de conférences à l'Université des Antilles  
M. Didier KLETHI,  
Directeur général des finances du Parlement européen

L'on excusera le caractère bref, si ce n'est lapidaire de cette introduction qui ne fournira qu'une définition *a minima* de la fonction publique parlementaire puisqu'il n'existe pas de définition commune à tous les États : il s'agit de tous les agents placés, quel que soit leur statut, au service de l'assemblée<sup>64</sup>. Une vision purement comptable, collaborateurs dont la rémunération est prise en charge directement par l'assemblée, ne peut en effet suffire, le Parlement européen prenant en charge la rémunération de certains collaborateurs des députés ou des groupes. La succession des législatures et des majorités n'a pas d'influence sur la carrière de ces agents, leur impartialité les protège et les oblige<sup>65</sup>. Elle préserve également les assemblées des Gouvernements ou des intérêts privés y compris ceux des États membres qui pourraient chercher à faire pression sur leurs agents pour modifier le sens de la législation.

L'impartialité est ainsi une garantie et une manifestation de l'autonomie des assemblées qui déterminent dans le cadre de la réglementation générale, autonomie ne signifiant pas liberté, les conditions de recrutement et de rémunération des agents. Point de rencontre des autonomies réglementaire et financière, le financement des fonctionnaires parlementaires fait apparaître les limites de celles-ci, les conditions économiques imposant une limitation, souvent consentie, des

dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Cette recherche d'économie (II) ne doit toutefois pas conduire les assemblées à remettre en cause l'impartialité que le statut particulier, mais coûteux (I), des fonctionnaires parlementaires protège.

### I. Un statut coûteux

Qu'ils jouissent ou non d'un statut spécial, les fonctionnaires parlementaires disposent d'un traitement de base comparable à celui des autres fonctionnaires. Les assemblées adoptent ensuite des mesures destinées plus (A) ou moins (B) ouvertement à compenser les sujétions que les statuts imposent aux agents.

#### A. Le système de compensation à la française

Le traitement des fonctionnaires parlementaires échappe aux assemblées, il est déterminé par référence à un indice brut de carrière et à un indice majoré de traitement. Certaines variables sont toutefois maîtrisées par l'assemblée qui détermine le nombre d'échelons et accorde des indemnités. Elle a ainsi pu augmenter le nombre de grades pour permettre de récompenser des agents en fin de carrière qui ne pouvaient accéder à un grade contingenté mais méritaient une plus haute rémunération. De même, les questeurs peuvent octroyer des indemnités et en fixer le mode de calcul. Les premières indemnités remontent au XIX<sup>e</sup> siècle et étaient versées en nature. À l'instar de l'indemnité de chauffage remontant à l'époque où l'administration octroyait du charbon aux agents non logés, ou de l'indemnité d'habillement établie pour compenser les frais de chaussure, de blanchisserie et de lingerie. D'autres avaient pour but d'offrir une contrepartie aux obligations définies par le statut. Ainsi, afin de compenser sa totale disponibilité, le secrétaire général dispose d'un logement de fonction au sein de l'assemblée. Les autres agents reçoivent une indemnité qui n'est pas réservée aux seuls agents qui collaborent à la fonction législative. Ainsi, tous sont impactés par l'organisation de sessions extraordinaires y compris s'ils avaient planifié leurs congés annuels à ces dates. Dans le même objectif, les agents, qu'ils soient ou non concernés, percevaient une compensation pour

<sup>63</sup> Les auteurs remercient les agents des assemblées qui ont accepté de répondre à leur question.

<sup>64</sup> Voir V. TOCANNE, « Les structures administratives des Parlements, perspectives comparatives », *RFAP*, n° 68, 1993, p. 505-506

<sup>65</sup> Le droit européen préfère utiliser le terme de loyauté.

heures de nuit et une indemnité de législature. En 2017 l'administration a décidé de refondre le système des indemnités : toutes, y compris les plus archaïques, ont été regroupées en une seule : l'indemnité compensatrice de sujétions de service<sup>66</sup>. Indemnité versée à tous les agents en position active, et devant supprimer toutes les autres indemnités antérieures. Toutefois, l'article 73 alinéa 4 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée Nationale maintient expressément « *les avantages accordés aux personnels en application de tous les textes antérieurs* ». L'Assemblée n'est donc pas revenue sur le principe de la compensation financière des sujétions liées aux fonctions et il est possible de chiffrer objectivement le coût de l'impartialité qu'elle protège, les fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale multipliant grâce à ces mécanismes leur traitement de base par deux. D'autres assemblées assument moins franchement l'existence de tels mécanismes de compensation.

## B. Les systèmes dépourvus de compensation ouverte

*Au Parlement Européen.* La grille des salaires des fonctionnaires est commune à toutes les institutions de l'UE. Elle est fixée dans le statut, règlement du Parlement et du Conseil, qui confie à la Commission sa mise à jour annuelle. Le Parlement ne peut donc modifier la rémunération de ses fonctionnaires par l'allocation d'indemnités comme en France. Toutefois, il retrouve un certain degré d'autonomie puisqu'il maîtrise les règles d'avancement. Si les promotions obéissent à une évaluation annuelle, l'avancement est automatique et les fonctionnaires gravissent un nouvel échelon tous les deux ans. Toutefois, il existe un plafonnement de la carrière standard et au-delà de ce grade maximal, la promotion reste liée à un changement de fonction. Ces adaptations ne sont pas financièrement neutres, elles s'accompagnent de mesures visant à protéger les fonctionnaires contre les pressions que leurs États pourraient exercer. Ainsi, les agents sont exemptés des impôts nationaux sur les traitements, salaires et émoluments versés par l'UE. De même, s'ajoute une indemnité d'expatriation pour tout agent affecté sur un des sites du Parlement installé sur un État dont l'agent n'a pas la nationalité, ou de dépaysement lorsqu'en surplus il ne réside ni ne travaille sur ce lieu six mois avant son affectation. Le Parlement, comme toutes les autres institutions de l'UE, supporte donc les coûts liés à l'oc-

troi d'un statut particulier. Ces mécanismes conduisent en effet à offrir aux personnels d'encadrement une rémunération équivalente à celle obtenue par les fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale après application des différentes indemnités. Ainsi, la rémunération mensuelle d'un secrétaire général au Parlement européen peut atteindre 19 881,81 € comparable à celle du secrétaire général de l'Assemblée nationale, 17 300 €. Le Parlement européen n'est pas le seul à ne pas compenser ouvertement les différentes sujétions liées aux fonctions, d'autres assemblées refusent également de reconnaître une différence entre les traitements des fonctionnaires parlementaires et celui des membres des autres fonctions publiques.

*L'Allemagne et le Royaume Uni.* Interrogée sur le montant des rémunérations de ses agents, l'administration du *Bundesrat* affirme que les traitements ne sont pas différents de ceux des autres fonctions publiques de l'État<sup>67</sup>. Toutefois, il apparaît que le montant du traitement est fonction de l'aptitude, du niveau d'étude, des statuts, mais aussi d'éléments laissés à l'appréciation du secrétaire général qui parvient ainsi à moduler les rémunérations. En Grande Bretagne, le principe est également que les fonctionnaires du Parlement, agents de l'État sans statut spécial, perçoivent un traitement équivalent à celui des autres agents publics. On constate toutefois des spécificités. Ainsi, les SCS (*Senior Commons Structure*) peuvent obtenir une prime variable et personnelle liée à la performance. Pour la période 2016-2017, ces primes annuelles et non consolidées, qui ne peuvent donc servir de base de calcul, fluctuent entre 2 500 et 6 500 £. C'est le *Clerk of the House*, équivalent du secrétaire général, qui est chargé d'apprécier le travail des agents et de leur accorder la prime dont il fixe le montant. Une comparaison avec le traitement perçu par le secrétaire général de l'Assemblée nationale démontre que, quand bien même les deux systèmes reposent sur des principes différents, le niveau de rémunération de ces hauts fonctionnaires est semblable. En effet, pour 2016-2017 le traitement du *Clerk of the House* atteint le montant de 175-180.000 £, soit environ 16 640 € mensuels, celui du secrétaire général de l'Assemblée nationale atteint lui 17 300 € mensuels. Le mécanisme d'indemnités rencontrées en France permet aux agents de l'Assemblée nationale d'atteindre un niveau de rémunération équivalent à celui de leurs collègues des parlements étudiés. Pour autant, en France comme ailleurs, les coûts

<sup>66</sup> Art. 73 du règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

<sup>67</sup> Étude de l'EPCRD requête n° 1475, *Parliamentary financial and administrative autonomy*.

de fonctionnement, et plus particulièrement ceux de personnels grèvent les budgets des parlements qui tentent d'en limiter la progression.

## II. Un budget adapté aux impératifs économiques

Différentes solutions ont été retenues pour réduire les dépenses de personnel : réduction des effectifs accompagnée d'un redéploiement des ressources (A) ou recours plus important aux personnels contractuels ou à des prestataires extérieurs (B).

### A. Une nouvelle organisation pragmatique

Cette nouvelle organisation ne modifie pas la structure des services. Schématiquement, l'administration demeure bipolaire, les agents sont affectés soit à des services logistiques, gérant les questions administratives, soit à des services législatifs, collaborant à l'écriture de la loi. Il s'agit simplement pour le service des ressources humaines d'adapter l'organisation générale aux objectifs d'économies financières. La première mesure, choisie par les assemblées est une baisse des effectifs (1), son impact financier demeure toutefois limité et les administrations ont cherché d'autres moyens (2).

#### 1) La réduction des effectifs

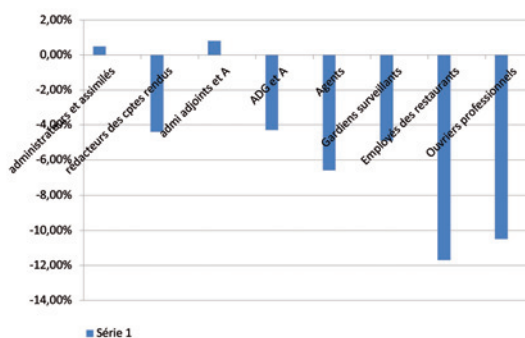
Au Parlement Européen. L'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 a imposé aux institutions, organes et agences de l'UE une réduction des effectifs de 5% à l'horizon 2017. Fin 2017, la Cour des comptes européenne<sup>68</sup> a conclu que malgré certains retards, les objectifs étaient atteints : les emplois vacants ont été supprimés et les agents quittant leurs fonctions n'ont pas été remplacés. En compensation, le volume horaire hebdomadaire est passé à 40 h sans adaptation salariale<sup>69</sup>.

Ce tableau semble pourtant démontrer une augmentation constante des effectifs passés, entre 2005 et 2017, de 5597 à 6743 ETPT, soit une augmentation globale de 20,48%. Entre 2013 et 2017, la progression a été moins rapide, mais les effectifs continuent d'augmenter (+ 0,9%). Divers facteurs ou événements expliquent cette divergence avec les conclusions de la Cour. D'une part, les

groupes politiques n'étaient pas concernés par la diminution des effectifs or certains agents leur sont alloués par le Parlement et leur nombre a progressé de 120 entre 2012 et 2017. D'autre part, 93 emplois ont été créés entre 2012 et 2017 afin, entre autres, d'internaliser les services informatiques et de renforcer ceux dédiés à la sécurité. À cela s'ajoutent 26 emplois créés suite à la reconnaissance du gaélique comme langue officielle. Si entre 2012 et 2017 le Parlement a bien supprimé 162 emplois, il n'atteindra l'objectif qu'en 2019 en en supprimant encore 119.

Malgré les engagements, il est possible de s'interroger sur la viabilité d'une telle politique de réduction des effectifs. Est-elle pertinente alors que le Parlement doit se préparer à l'adhésion de la Croatie qui augmentera encore les besoins ? Surtout, les chiffres démontrent que malgré la diminution des effectifs, les coûts en personnels toutes institutions confondues ont augmenté de 11,5% entre 2012 et 2017. L'actualisation de la rémunération et l'augmentation des rémunérations liées aux promotions et avancements n'ont pas permis d'accomplir les économies escomptées. Si l'on constate qu'à elle seule, la politique de diminution des effectifs est, à court terme, impuissante à répondre à l'impératif d'économie, il convient de noter qu'elle a été mise en place dans d'autres assemblées.

En France. Le graphique 1 atteste la diminution constante entre 2013 et 2016 des effectifs qui affecte les services législatifs (- 4,3%) et administratifs (- 6,8%). La politique de réduction des effectifs



Graphique 1. Évolution des effectifs en activité par catégorie de fonctionnaires parlementaires de l'A.N. (31/12/2013 - 31/12/2016)<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5%, réalisée à la demande du Conseil.

<sup>69</sup> La Chambre des Communes a également augmenté le volume hebdomadaire de travail de 35 à 36h. L'administration a toutefois prévu des contreparties, notamment une augmentation consolidée des rémunérations de 1%.

<sup>70</sup> Bilan social de l'Assemblée nationale 2016. ADG = Assistant de direction et de gestion et A = assimilés.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs	5597	5801	5933	5940	6081	6285	6537	6684	6743	6786	6739	6797	6743

Tableau 1. Évolution des effectifs au PE (2005-2017)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs	173	173	175	177	175	168	172	175	183	176	181	181	179	183	182	173

Tableau 2. Effectif des conseillers et administrateurs de l'Assemblée nationale

est antérieure à 2013, si bien qu'en 15 ans, l'effectif de l'ensemble des fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale a baissé de 15%, passant de 1314 agents en 2002 à 1112 en 2017.

Cette réduction atteint 25% si on ne prend en compte que les fonctions dites de secrétariat<sup>71</sup> : les assistants de direction et de gestion sont 242 en 2002, ils ne sont plus que 182 en 2017. De même, l'effectif des agents a diminué de près de 25% entre 2002 et 2017, passant de 524 à 394. En revanche, on constate une stabilité du nombre d'administrateurs, qui en 2017 comme en 2002 sont 173.

Toutefois, cet effectif a connu une importante fluctuation : entre 168 (en 2007) et 183 (en 2010 et 2015). La stabilité n'est ainsi réellement constatable qu'en 2002-2003 et 2017, une étude plus précise des données laisse apparaître une diminution des effectifs, la moyenne établie sur ces 15 années étant de 176,73. Ces restrictions ont une incidence sur le travail des administrateurs *in fine* moins nombreux alors que le travail parlementaire a augmenté à la suite de la révision constitutionnelle de 2008. Là encore, il semble que la politique de réduction des effectifs a atteint ses limites et les assemblées ont développé d'autres moyens de réduire les dépenses de personnels.

## 2) La politique de redéploiement des ressources

*En France.* Cette politique de redéploiement concerne les administrateurs et administrateurs adjoints, dont le nombre maximal est contingenté. Constatant l'augmentation des besoins dans les services législatifs, l'administration a décidé d'affecter la quasi-totalité des administrateurs dans ces services. Ainsi, sur les 173 administrateurs comptabilisés en 2017, 144 sont affectés aux services législatifs, soit plus de 80% des administrateurs. Les fonctions dévolues aux administrateurs dans les services administratifs sont transférées aux administrateurs adjoints. Dans le même mouvement, les fonctions qui étaient habituellement assumées par les administrateurs adjoints ont été confiées aux assistants de direction et de gestion.

*Au Parlement européen.* Dans le cadre de l'exercice budgétaire 2018, les branches de l'autorité budgétaire ont accordé la création de 76 postes

au profit des groupes politiques. Cette mesure se voulant budgétairement neutre, elles ont décidé de compenser ces postes sur l'organigramme du Parlement. Cette mesure est venue se greffer à l'objectif de réduction de 5% des effectifs alors en cours. Afin de préparer cette nouvelle diminution, les équipes managériales du Secrétariat Général ont identifié, dès décembre 2016 un certain nombre de mesures regroupées dans un *transformation plan*, qui a fixé des objectifs aux directions générales<sup>72</sup>. Elles doivent identifier leurs priorités à moyen terme afin d'assurer l'affectation dynamique de leurs ressources humaines aux activités concernées tout en évaluant l'opportunité d'en suspendre au besoin certaines non stratégiques. L'appel à des contractuels ainsi qu'à l'externalisation est en outre encouragé. Le plan propose également, comme en France d'ailleurs, de revaloriser les postes AST en AD, en lien avec l'introduction lors de la dernière révision du statut d'une nouvelle catégorie de fonctionnaires : la catégorie SC à qui sont confiées les tâches de secrétariat. Cette catégorie se situe en termes de salaires et de possibilité de progression très en deçà de la catégorie AST. Ainsi un nombre fixe de postes AST ont été transformés en postes SC et les recrutements futurs de secrétaires doivent s'effectuer sur ces postes. Cette révision du statut a également introduit plus de grades intermédiaires. Les promotions sont plus rapides que par le passé, mais leur ampleur est moindre et il faut dorénavant une carrière de 30 ans pour arriver aux grades finaux. La volonté de diminuer les dépenses de fonctionnement se rencontre aujourd'hui dans l'essentiel des Parlements étudiés. Tous ont tenté de réduire les effectifs, avec un succès relatif qui a conduit les assemblées à faire assumer certaines charges par des agents contractuels.

## B. Le recours à des personnels extérieurs à la fonction publique

### 1) Le recours au contrat

*En Grande Bretagne.* Les fonctionnaires parlementaires sont des agents du *civil service*, fonction publique de l'État, qui ont choisi d'être affectés au Parlement. Le concours n'a pas vocation, comme en France, à recruter un personnel propre aux assemblées, sans attache avec le Gouvernement

<sup>71</sup> Au 1<sup>er</sup> février 2016 les corps des secrétaires administratifs et des secrétaires des services ont été fusionnés au sein du corps des assistants de direction et de gestion.

<sup>72</sup> L'ensemble des projets est regroupé dans le *Parliamentary Project Portfolio* dont la réalisation est prévue à l'horizon 2019. Le *transformation plan* de chaque direction générale doit accompagner son *Strategic Execution Framework*, qui recense : la mission de la direction générale, ses objectifs à moyen terme, les stratégies qu'elle envisage et les projets qui accompagnent ces stratégies.

qui pourrait exiger d'eux une attitude contraire à l'impartialité. Celle-ci est garantie par d'autres moyens et le concours n'est qu'un mode marginal de recrutement, réservé au personnel d'encadrement. Les assemblées britanniques recourent donc au contrat afin de pourvoir à des emplois permanents, y compris par des contrats à durée indéterminée. D'autres parlements recourent aux contrats, mais encore de manière exceptionnelle.

*Au Parlement européen.* Le tableau 3 permet de constater que les services logistiques mais également les services législatifs recourent aux contractuels.

On observe cependant que cet appel à des ressources hors organigramme s'effectue dans des proportions différentes en fonction du type de support. En effet, alors que la part d'agents contractuels dans les services législatifs se monte à 11,3% (263 agents sur les 2.321 affectés), celle-ci atteint 26,7% dans les services liés au support logistique (1 124 agents sur les 4 217 concernés). La dimension technique de ces métiers et les besoins d'expertise sur ces domaines expliquent cette différence. À l'origine, le recours au contrat permettait des remplacements ponctuels de fonctionnaires malades ou en congés. Même si la durée maximale d'un contrat est fixée à 6 ans, il est aujourd'hui un des éléments de la politique de réduction des dépenses de personnel, les contractuels étant appelés à pallier l'insuffisance des postes de fonctionnaires. En effet, les contractuels ne reposent pas sur des postes, mais nécessitent seulement des crédits. Ils ne sont pas concernés par l'objectif de diminution de 5% et

leur nombre n'est pas contingenté contrairement aux fonctionnaires dont le nombre maximal est fixé par le tableau des effectifs. Cette évolution atteste la volonté de réserver le statut protecteur, plus coûteux de la fonction publique aux seuls agents effectuant des missions sensibles puisqu'en lien avec l'action politique. La démarche semble légitime : est-il nécessaire d'exiger des agents affectés à l'entretien, à la restauration... qu'ils soient astreints à des obligations déontologiques décuplées par la nature particulière de l'employeur, institution politique ? Ne peut-on pas réserver ce statut aux seuls agents qui exercent des fonctions particulières, parce qu'en lien avec la mission politique et exiger des autres le respect des droits et devoirs énumérés aux contrats ? L'administration de l'Assemblée nationale s'est en France également interrogée.

*En France.* L'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 impose le recrutement par concours, sans pour autant interdire tout contrat. Il interdit seulement qu'un emploi soit durablement occupé par un contractuel. Les CDI sont interdits tout comme la titularisation des contractuels hors concours. Les contrats sont ainsi conclus pour une durée maximale de 3 ans et sont renouvelables une fois<sup>73</sup>.

Toutefois, le contrat n'est plus un moyen de pourvoir à un besoin temporaire ou saisonnier, il est en France aussi devenu un des éléments de la politique de diminution des dépenses de personnel. Les chiffres démontrent un recours toujours plus important aux contractuels. Entre 2014 et 2016 ceux-ci ont augmenté de 100% dans les services

Typologie DG	Métier	Fonctionnaires	Temporaires	Contractuels	Total effectifs
Support législatif	Support législatif	1.279	57	149	<b>1.485</b>
	Support juridique	92	8	7	<b>107</b>
	Communication	567	55	107	<b>729</b>
	<b>sous-total</b>	<b>1.938</b>	<b>120</b>	<b>263</b>	<b>2.321</b>
Support logistique	Gestion du personnel	328	28	74	<b>430</b>
	Logistique et infrastructures	347	26	316	<b>689</b>
	Multilinguisme	1.468	108	74	<b>1.650</b>
	Finances	170	12	29	<b>211</b>
	IT	429	26	61	<b>516</b>
	Sécurité	146	5	570	<b>721</b>
	<b>sous-total</b>	<b>2.888</b>	<b>205</b>	<b>1.124</b>	<b>4.217</b>
<b>total</b>	<b>4.826</b>	<b>325</b>	<b>1.387</b>	<b>6.538</b>	

Tableau 3. Répartition des agents du Parlement européen

<sup>73</sup> Il existe des contrats particuliers : les contrats de cabinet, pour constituer le cabinet du Président de l'Assemblée. Il s'agit d'une ligne budgétaire propre et les rémunérations sont déterminées par le Président. S'ajoutent les contrats de personnalités qui permettent de recruter le personnel de maison du Président et des Questeurs et le personnel affecté au secrétariat des présidents et vice-présidents de commissions. Il s'agit de contrat à durée non déterminée puisque les fonctions cessent lorsque la personnalité perd son poste.



administratifs et de 130% dans les services législatifs. Ces statistiques ne peuvent occulter le nombre relativement faible de contractuels : 48 dans les services administratifs et 21 dans les services législatifs en 2016<sup>74</sup>. Cette faiblesse s'explique par le fait que les assemblées ne sont pas libres de recourir comme elles l'entendent au contrat. En dehors des cas où il permet de répondre à un besoin ponctuel, le contrat n'est possible que si le service l'impose et s'il n'y a pas d'équivalence dans le corps. Ainsi, l'Assemblée nationale recrute par contrat le vidéaste ou les conducteurs de travaux parce qu'il n'y a plus de corps actif dans la fonction publique de l'Assemblée nationale. De même, elle n'opère plus de recrutement d'ouvriers professionnels de première catégorie, ce qui permettra la mise en extinction du corps et le recours aux contrats. Le corps des chauffeurs est également appelé à disparaître, d'autant qu'en pratique on recourt au contrat avant que le corps n'ait été mis en extinction.

Pourquoi ces contorsions ? Parce que le remplacement des fonctionnaires par des contractuels permet de réduire les dépenses de fonctionnement, celles qui sont le plus impactées par les décisions des présidents successifs de ne pas augmenter le montant de la dotation inscrite au projet de loi de finances. Économies à courts et moyens termes dans la mesure où l'Assemblée nationale s'interdit, en application de l'ordonnance du 17 novembre 1958, de prolonger les contrats au-delà de 6 ans, le coût lié à l'ancienneté est donc inférieur à celui d'un fonctionnaire qui gravit les échelons du simple fait de l'écoulement du temps. Cette recherche d'économie a également conduit les assemblées à confier des missions à des prestataires privés.

## 2) L'externalisation

*Au Parlement européen.* Les secteurs de l'informatique, de la gestion et de la maintenance des bâtiments ou les techniques de communication reposent largement sur des firmes de prestations de services qui sont encadrées par des fonctionnaires. L'ensemble des cantines et restaurants sur les trois sites sont également gérés par des prestataires externes. Le domaine de la sécurité a cependant connu un mouvement inverse après les attentats et le Parlement a recruté directement des contractuels afin de veiller à la loyauté des agents chargés de la sécurité, ce que le seul encadrement des prestataires par les fonctionnaires ne pouvait garantir. Éléments qui fixent les limites du recours à des personnels extérieurs à la fonction publique.

*À l'Assemblée nationale en France.* La sous-traitance est habituelle dans le bâtiment, l'informatique, la restauration et l'entretien. Elle peut également donner lieu à des montages sophistiqués. Ainsi les personnels du service de restauration sont employés par une association<sup>75</sup> financée par une dotation de l'Assemblée nationale et par le prix payé par les usagers. Ce montage offre une souplesse comptable dans la mesure où l'association dispose d'une ligne budgétaire propre et surtout une souplesse dans la gestion des personnels puisqu'elle peut plus librement recourir aux contrats de droit privé. De même, elle peut sous-traiter à d'autres entités la gestion de certaines tâches, comme par exemple, le service de lingère. L'externalisation pourrait apparaître comme un moyen durable de contourner la rigidité de l'ordonnance de 1958 et de réduire le poids des dépenses de fonctionnement. Le juge administratif a pourtant, à travers sa jurisprudence sur les personnes publiques transparentes, condamné la généralisation de cette piste d'économie. L'Assemblée nationale a d'ailleurs réinternalisé certaines prestations. C'est le cas, à la fin des années 2000, du service de reprographie. Cet exemple souligne les inconvénients posés par la volonté de réduire les coûts de fonctionnement en externalisant des prestations techniques qui se révèlent sensibles. Le fait de procéder à la reproduction appartient à ces prestations, *a priori*, il s'agit d'une tâche technique, sinon mécanique. En fait, il convient de s'assurer qu'elle le restera et que personne ne prendra connaissance des documents ou n'en révélera le contenu. Cette obligation de discrétion est une des obligations traditionnelles du fonctionnaire parlementaire, elle peut être mise à mal par un prestataire privé soumis aux contraintes économiques.

Les assemblées ont identifié de nombreuses pistes permettant de limiter l'impact budgétaire des dépenses de personnels<sup>76</sup>. Toutes ont révélé leurs limites : la réduction des effectifs n'a pas permis d'économies significatives. Elle a pourtant placé les assemblées dans une situation délicate, le nombre de fonctionnaires apparaissant insuffisant pour faire face à l'accroissement du travail parlementaire. Afin d'assurer la permanence des services, les assemblées ont recruté plus largement des agents contractuels. Toutefois les économies ainsi réalisées apparaissent problématiques. Certes le choix de recourir aux contractuels peut être présenté comme un moyen de protéger le statut protecteur, plus coûteux, en le réservant aux agents participant directement aux

<sup>74</sup> Pour rappel, à cette date l'Assemblée nationale compte 1139 fonctionnaires, tous services confondus.

<sup>75</sup> L'Association pour la gestion des restaurants administratifs de l'Assemblée nationale. La boutique de l'Assemblée nationale est également gérée sur ce même modèle.

<sup>76</sup> En Belgique, les députés ont même accepté de diminuer leur indemnité pour s'assurer de la collaboration d'une fonction publique parlementaire en nombre suffisant. Dans les années 80-90, ils ont exigé un respect strict de l'autonomie budgétaire, refusant les objectifs d'économies présentés par le Gouvernement.

fonctions législatives et d'encadrement. Il peut apparaître comme un moyen d'assurer la permanence du principe d'impartialité de la fonction publique parlementaire tout en répondant à l'impératif d'économie. Toutefois, rien ne vient limiter la progression des contrats ni l'extension de cette solution aux fonctions assurées par les administrateurs. Ainsi, à l'Assemblée nationale, le règlement intérieur ne consacre que des seuils hauts, en conséquence, aucun minimum ne saurait être imposé à l'assemblée.

Les devoirs des fonctionnaires, compensés financièrement, et notamment leur impartialité, assurent que l'opposition parlementaire sera traitée avec les mêmes égards que les membres de la majorité. Elle postule que l'administration n'a pas d'opinion politique et répondra avec la même

diligence à toutes les sollicitations, quel qu'en soit l'auteur et préserve l'Assemblée nationale des intrusions des intérêts extérieurs, du Gouvernement ou de groupes. C'est pourquoi le statut des fonctionnaires ne saurait être uniquement envisagé sous l'angle de son coût. Il est une protection non pas uniquement des agents, mais de l'Assemblée nationale qui les emploie et plus largement de l'État de droit. Aussi, il est souhaitable que les réformes annoncées tiennent compte de cette réalité et l'on peut espérer que les secrétaires généraux de l'Assemblée nationale chargés par son Président de mener une réflexion sur « *les contours, le statut, l'organisation et les carrières de la fonction publique parlementaire* »<sup>77</sup> sauront rappeler les raisons objectives du coût des fonctionnaires parlementaires. ■

<sup>77</sup> Le rapport rappelle que leurs propositions ont pour but de moderniser et dynamiser la fonction publique parlementaire sans rechercher en premier lieu les économies « qui résulteront d'une meilleure gestion ». Rapport au Président de l'Assemblée nationale, 16 mai 2018.