

GUY CARCASSONNE

L'appareil de l'Assemblée

Organiser 2 225 heures de débats, aider à l'adoption de 123 textes, enregistrer 10 081 amendements, 511 questions orales et 19 139 questions écrites (1) et surtout aider 491 députés dans toutes leurs activités au Palais-Bourbon suppose une infrastructure performante.

Matériellement, une série de services libère l'élu de contingences « chronophages ». Des agents se chargeront de photocopier, chercher ou porter ses documents, un bureau lui fournira voiture avec chauffeur ou taxi, un autre réservera ses billets de train ou d'avion, des cyclistes achemineront ses plis. Des restaurants l'autorisent à se nourrir sur place et tout excès ici pourra trouver son remède là, auprès, selon les cas, du médecin ou du professeur de gymnastique, voire sur la table de massage ou au sauna.

Intellectuellement, ensuite, les services peuvent fournir études et documentations, françaises ou étrangères, la variété des compétences ajoutée à la richesse de la bibliothèque en faisant une véritable Samaritaine de l'esprit.

Pour mener à bien toutes ces tâches, ce sont actuellement 1 152 personnes qui sont mobilisées. Elles sont réparties entre deux types de services : législatifs et administratifs. Si les seconds sont vitaux pour le fonctionnement de l'institution, c'est surtout dans les premiers que s'en concentre toute l'originalité, laquelle à son tour rejailit sur l'organisation d'ensemble.

L'organigramme de l'Assemblée peut parfois faire songer à celui d'une grande entreprise ; sa spécificité lui vient de son produit — la loi, le débat politique — et de sa « clientèle » — les élus du peuple.

(1) Chiffres de 1984.

Si bien formé soit-il — et il ne l'est naturellement pas toujours — le député n'a pas l'omniscience qu'exigerait son mandat, ni la disponibilité qui lui permettrait d'y suppléer.

Même lorsqu'un intérêt préalable et parfois ancien pour le sujet traité le porte à briguer sa désignation comme rapporteur d'un texte, il lui faut organiser des auditions, s'entretenir avec le Gouvernement, forger son opinion sur le projet, l'expliquer à ses collègues, préparer ou examiner des amendements, rédiger son rapport, le présenter en séance et animer la discussion. Autant de missions qu'aucun élu ne peut faire seul et bien.

Il y sera donc aidé par des fonctionnaires — ceux des commissions en l'occurrence — présents à chacune de ces étapes. Leur rôle est généralement perçu à travers deux images également fausses ou excessives : d'un côté celle d'un rapporteur qui ne prête que son nom et sa voix au travail accompli en fait et en totalité par son ou ses collaborateurs ; d'un autre côté l'image — que les administrateurs eux-mêmes accèdent — d'un travail dont la paternité revient tout entière au seul député.

En réalité, ce rôle du fonctionnaire est très exactement celui que le député entend lui faire jouer : simple mais très utile appoint technique et logistique pour le parlementaire qui sait précisément ce qu'il attend du texte ; véritable délégation occulte de la fonction de légiste pour celui qui n'a brigué un rapport qu'afin d'étoffer son bilan de mandat.

Mais la plupart du temps un point d'équilibre est trouvé entre ces deux extrêmes : le fonctionnaire apporte sa compétence technique au soutien de la volonté politique de l'élu. Rapidement habitués à travailler ensemble, ils peuvent alors efficacement se compléter.

De là vient d'ailleurs une des principales difficultés de cette mission. Les députés novices ont en effet une tendance bien compréhensible à se défier *a priori* de ces administrateurs qu'ils ont vu ou su travaillant pour leurs adversaires de naguère, défiance encore accrue lorsque cette collaboration passée a créé des relations cordiales que le nouveau venu trouvera suspectes.

Seule une pratique de quelques mois pourra démontrer l'évidence, à savoir que ces fonctionnaires savent parfaitement, grâce à une longue habitude et à une déontologie rigoureuse, s'abstraire de leurs convictions politiques intimes pour mobiliser au profit du député qu'ils aident la totalité d'une intelligence ainsi rendue noblement mercenaire.

Ces constats ne s'arrêtent évidemment pas aux portes des commissions. Ils valent pour l'ensemble des services de l'Assemblée

même si, évidemment, c'est au sein de ceux qui participent directement au travail législatif que cet état d'esprit trouve le plus impérieusement à s'appliquer.

Mais il est clair que ces exigences — tantôt d'absolue neutralité et tantôt, ce qui est plus délicat, de mise au service des convictions d'autrui — supposent un statut adapté, d'autant plus protecteur que ces fonctionnaires pourraient être plus exposés à la vindicte d'une majorité nouvelle leur reprochant d'avoir trop bien servi l'ancienne, c'est-à-dire d'avoir trop bien fait leur travail.

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance de 1959 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ce statut est déterminé par le Bureau, ce que précise encore l'article 15 du règlement de l'Assemblée nationale.

Sans entrer dans les détails que les dimensions de cet article interdisent, quelques éléments doivent retenir l'attention.

Le recrutement des administrateurs, en premier lieu, fait l'objet d'un concours spécial, organisé tous les deux ans, dont la conception est assez proche de celle mise en œuvre à l'ENA. Les candidats sont d'ailleurs souvent communs mais le nombre de postes ouvert à l'Assemblée étant infiniment moindre (de l'ordre d'une dizaine au plus), il est très particulièrement sélectif. Parce que moins conformiste aussi, il dote l'Assemblée d'un corps qu'on peut sans hésitation qualifier d'élite — comme en font d'ailleurs périodiquement et à leurs dépens la constatation nombre de jeunes hauts fonctionnaires abordant l'Assemblée avec condescendance et fort marris de se heurter à au moins aussi compétents qu'eux.

Même dans les autres catégories de personnels, les avantages matériels substantiels et l'intérêt du travail mettent le Parlement en mesure, pour chaque emploi, de recruter ce que l'on peut trouver de mieux sur le marché de l'emploi.

En ce qui concerne le déroulement de carrière et un peu à l'image de ce qui se pratique au Conseil d'Etat par exemple, le niveau de capacité constaté lors du recrutement permet ensuite un avancement indiciaire quasi automatique, à l'ancienneté, qui minimise les risques d'arbitraire ou de servilité, faute d'intérêt, même si les affectations peuvent nourrir des convoitises.

Afin d'éviter toute emprise politique, ces affectations sont traditionnellement confiées aux secrétaires généraux même lorsqu'elles sont formellement de la compétence du président ou des questeurs. Une évolution récente est pourtant apparue qui donne un rôle grandissant au cabinet du président et à son directeur. Initialement réduite à quelques collaborateurs personnels, cette équipe s'est,

depuis 1981, notablement élargie au point que le président dispose de spécialistes sur chacun des grands domaines auxquels il peut être conduit à s'intéresser. Tout naturellement, et parce que présents en permanence, les membres de ce cabinet ont été amenés à se pencher plus attentivement sur la marche des services, à se faire une opinion sur ceux qui y travaillent et à s'attacher de plus en plus à l'exercice du pouvoir interne. Ainsi assiste-t-on à un déplacement du centre de gravité des bureaux des secrétaires généraux vers ceux de l'hôtel de Lassay.

Un tel phénomène présente des risques évidents : mué en habitude il pourrait dégénérer, au moins en ce qui concerne les affectations, en un système de dépouilles auquel l'institution aurait beaucoup plus à perdre que quiconque à y gagner.

Il reste que des réformes peuvent utilement être envisagées. Ainsi de la fusion des secrétariats généraux. Ils sont actuellement deux sans que cela semble répondre à des exigences réellement rationnelles. Théoriquement le secrétaire général de l'Assemblée et des services législatifs ne peut acheter un crayon sans l'autorisation de celui de la questure qui, à son tour, ne pourrait adresser la parole au président sans passer par son collègue. Cette dualité est, de manière potentielle ou avérée, source de conflits et de difficultés de fonctionnement auxquels il serait opportun de mettre un terme en créant un secrétariat général unique, quitte à ce qu'il soit aidé de deux directions générales (dont l'une existe déjà).

D'une manière plus générale, les bruits de changement qui se font régulièrement entendre dans ce domaine doivent susciter la prudence. Ainsi est-il parfois question d'aligner le statut des fonctionnaires parlementaires sur celui de la fonction publique d'Etat. Il y a là un danger de méconnaissance de la spécificité des missions de ce personnel. Certes, tout comme n'importe quelle administration, il a le devoir de servir ceux que le suffrage universel a désignés. Mais là où les fonctionnaires de l'Etat travaillent selon les instructions du seul gouvernement, ceux de l'Assemblée ne pourraient réserver leur contribution aux députés de la majorité exclusivement. De plus, leur contact avec les élus est beaucoup plus étroit et direct que ne l'est celui d'un fonctionnaire de l'Etat avec son ministre. Il en résulte une situation très originale que le statut de la fonction publique ne permettrait sans doute pas de prendre suffisamment en compte.

A cela s'ajoute encore le clivage qui sépare non plus la majorité de l'opposition mais le législatif de l'exécutif, et que les débats sur le détachement illustrent parfaitement bien.

Lors des discussions qui ont abouti à l'adoption de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'idée avait été avancée de permettre à ceux des assemblées parlementaires d'être détachés dans des administrations. Ils pourraient ainsi acquérir une expérience utile les mettant en mesure ensuite de mieux apprécier — et donc de mieux contribuer à satisfaire — les exigences de la marche de l'exécutif. Le membre du Gouvernement compétent, M. Le Pors, n'était favorable à cette possibilité que sous réserve de réciprocité : que les fonctionnaires de l'Etat puissent être détachés auprès des assemblées parlementaires.

Cette position d'un apparent bon sens est en fait très dangereuse. Qu'un administrateur de l'Assemblée séjourne dans une administration centrale, il pourra y vanter les mérites de son corps d'origine, édifier ses collègues sur les grandeurs du Parlement, les réjouir d'anecdotes personnelles puisées dans ses souvenirs, mais il ne pourra être suspecté de vouloir faire prévaloir un point de vue particulier. On a trop vu, en revanche, de fonctionnaires de l'Etat, détachés au Parlement où ils se livraient au *lobbying* au profit de leur administration d'origine, ou annihilait la portée de l'examen, notamment en matière budgétaire, en se faisant les avocats de ceux qu'ils étaient supposés contribuer à contrôler. Les positions défendues ne doivent pas être sujettes à caution et il n'est pas souhaitable que, dans l'organisation interne de l'Assemblée, le Gouvernement ait d'autres porte-parole que ceux dont c'est institutionnellement le rôle et la mission. Détaché auprès d'une administration, un fonctionnaire parlementaire pourra, pour le profit de tous, mettre son expérience au service de la rédaction d'un projet de loi. Mais il vaudrait mieux renoncer à cette possibilité que l'accepter à double sens.

Au moment de conclure cette brève présentation, on s'en voudrait de donner à penser que tout est idyllique dans ce domaine. Il n'en est évidemment rien et le personnel de l'Assemblée nationale, comme tout groupe humain, est traversé de conflits, d'ambitions, d'amertume. Sous réserve qu'il résiste à la tentation suicidaire de porter ces derniers sur la place publique, il continuera de trouver dans ses traditions la capacité de surmonter tous les problèmes qui ne lui sont pas créés par d'autres, et de mettre au service de la représentation nationale une force de travail exceptionnellement adaptée et compétente.

RÉSUMÉ. — *Le fonctionnement de l'Assemblée nationale suppose une organisation non seulement efficace mais déontologiquement irréprochable compte tenu de la nature particulière des missions à accomplir. Grâce à la qualité de son recrutement et au respect de ses traditions, le personnel de l'Assemblée nationale permet de répondre à ces exigences.*