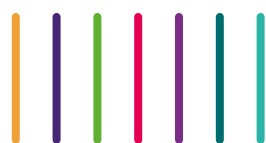




POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022



2^e CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS
DES GROUPES DE TRAVAIL

Juin 2018



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	4
LES GROUPES DE TRAVAIL.....	6
LES CHIFFRES-CLÉS	7
RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	
Le statut des députés	
Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés	9
Les conditions de travail et le statut des collaborateurs	
La prise en compte du handicap	
dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	55
La procédure législative et les droits de l'opposition	
L'organisation de la semaine parlementaire	115
Les moyens de contrôle et d'évaluation	
Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement	193
Le développement durable	
Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale	
dans une démarche de développement durable ?	235
La démocratie numérique	
Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire.....	263
L'ouverture et le rayonnement de l'Assemblée nationale	
L'accueil du public à l'Assemblée nationale.....	313

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale est au travail, conformément au vœu des Français. Au travail en commission et dans l'hémicycle bien sûr, car telle est la mission constitutionnelle des députés, mais aussi dans le cadre innovant des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » dont j'ai pris l'initiative dès mon élection.

Après le renouvellement historique de 2017, en effet, le message de nos concitoyens était clair : l'Assemblée nationale ne pouvait se satisfaire du statu quo ni des vieilles routines. Il fallait la transformer, pour restaurer la confiance en l'action publique, pour rendre toute son efficacité à notre démocratie.

J'ai donc constitué sept groupes de travail thématiques. Avec méthode et dans une logique de long terme, ils œuvrent à identifier les problèmes et les blocages en vue de proposer des solutions. Cette démarche pragmatique est également pluraliste et participative : pluraliste, parce que tous les groupes parlementaires sont représentés au sein des groupes de travail ; participative, parce que leurs membres ont avancé tout en consultant directement les citoyens.

À l'issue d'un second semestre d'auditions et de réflexion, soixante-dix nouvelles propositions sont faites au Bureau de l'Assemblée nationale. Ces préconisations n'ont pas vocation à demeurer lettre morte. D'ores et déjà, plusieurs dizaines de décisions ont été prises et ont permis des changements concrets dans l'organisation de l'Assemblée nationale, depuis la dématérialisation totale du travail en séance publique jusqu'à la possibilité, pour les citoyens de s'inscrire en ligne pour assister aux débats ou à la revalorisation du montant du crédit collaborateur.

Je remercie l'ensemble des députés qui se sont investis dans ces groupes de travail, dont les préconisations vont rénover en profondeur le fonctionnement de notre institution. Grâce à eux, collectivement, nous préparons une nouvelle Assemblée nationale, plus moderne, plus efficace, plus ouverte.



François de RUGY

Président
de l'Assemblée
nationale

LES GROUPES DE TRAVAIL

Le processus des réformes pour une nouvelle Assemblée nationale est piloté et coordonné par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :



Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale. De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité.

Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an, renouvelable.

Les présents rapports ont été établis sous la responsabilité des rapporteurs.

Les membres des groupes de travail qui le souhaitaient ont pu y joindre une contribution.

LES CHIFFRES CLÉS

7
GROUPES
DE TRAVAIL



7
GROUPES POLITIQUES
REPRÉSENTÉS

70
DÉPUTÉS
PARTICIPANTS



125
RÉUNIONS
Depuis le début de la législature



159
HEURES DE RÉUNION
Depuis le début de la législature

235
PERSONNES
AUDITIONNÉES

18
DÉPLACEMENTS

356 704
PAGES VUES
SUR LE SITE



11
CONSULTATIONS
EN LIGNE OUVERTES

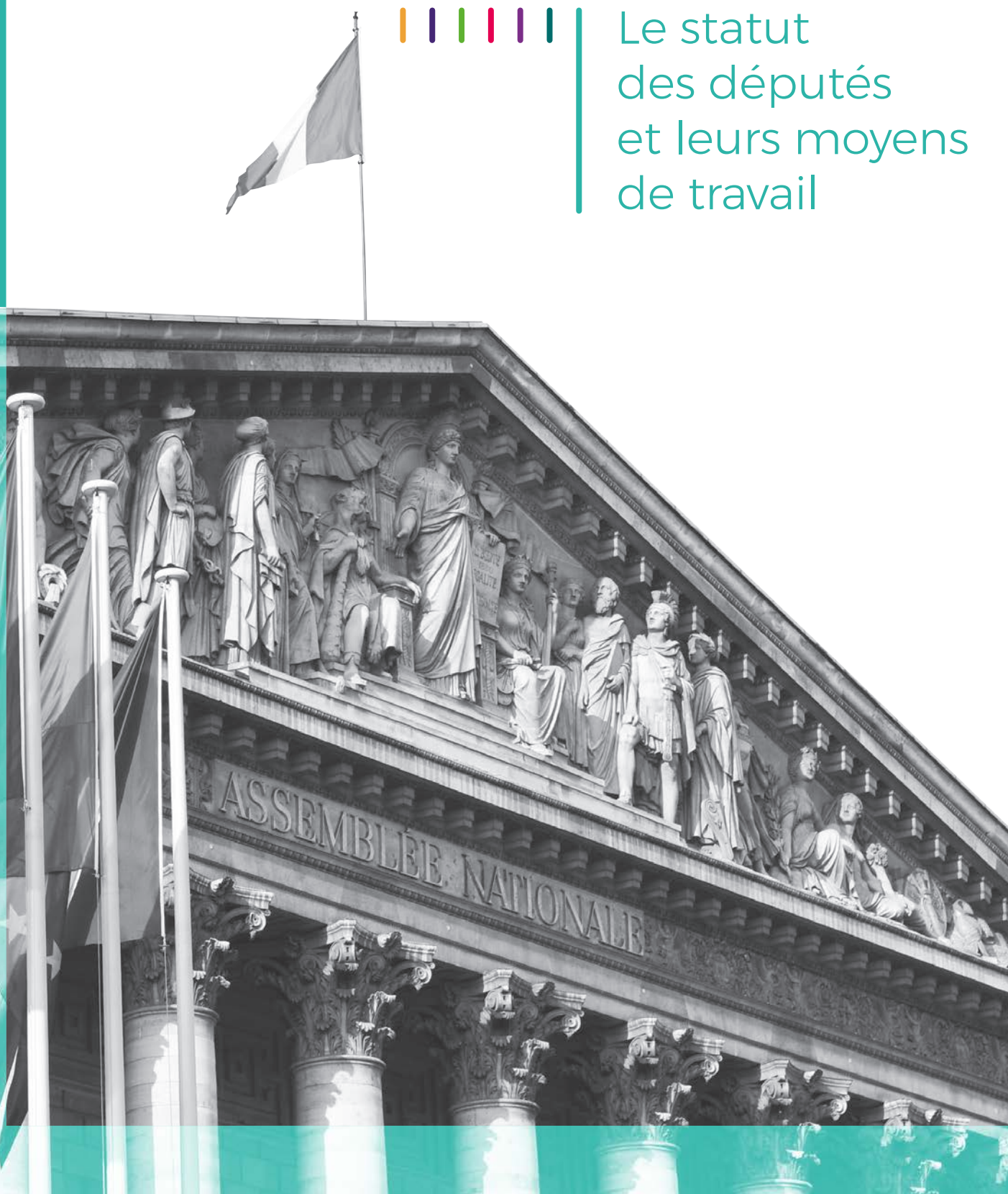


5 307
PARTICIPANTS
AUX CONSULTATIONS





Le statut des députés et leurs moyens de travail





COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

SUSPENSION ET REPRISE DE LA CARRIÈRE PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS

120 JUIN 2018

Présenté par Yves BLEIN, Rapporteur
Groupe présidé par Virginie DUBY-MULLER

Composé de :

Présidente : Virginie DUBY-MULLER : Les Républicains

Rapporteur : Yves BLEIN : La République En Marche

Membres :

Clémentine AUTAIN : La France Insoumise

Stéphane BUCHOU : La République En Marche

David HABIB : Nouvelle Gauche

Élodie JACQUIER-LAForge : Mouvement Démocrate

Sébastien JUMEL : Gauche Démocrate et Républicaine

Maurice LEROY : UDI, Agir et Indépendants

Brigitte LISO : La République En Marche

Jean-Luc REITZER : Les Républicains



Photo du groupe de travail.



SOMMAIRE

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	13
I MOT DE LA PRÉSIDENTE.....	14
I PROPOSITIONS.....	15
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	22
I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	23
I ANNEXES.....	25
I SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX ANCIENS DÉPUTÉS	26
I LES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES DES DÉPUTÉS DE LA XV ^E LÉGISLATURE.....	31

SYNTHÈSE DU RAPPORT

5 PROPOSITIONS POUR FACILITER LE RETOUR À UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS À L'ISSUE DE LEUR MANDAT

Les travaux du Groupe de travail ont confirmé la difficulté pour les anciens députés de retrouver une activité professionnelle à l'issue de leur mandat. Il est donc indispensable de mettre en place une politique active en ce sens si l'on veut encourager une plus grande diversité du recrutement des parlementaires et renforcer la représentativité de l'Assemblée. C'est avec cet objectif que le groupe de travail formule ces 5 propositions.

- 1** Créer un module d'information et de sensibilisation sur les droits des députés à l'issue de leur mandat et sur les questions auxquelles ils devront alors faire face, en étudiant la possibilité de le faire en liaison avec l'APEC et Pôle emploi.
- 2** Permettre à chaque député, à l'issue de la législature, de faire financer un bilan de compétences dès lors qu'il ne peut prétendre à une pension de retraite. Cette première étape pourrait être suivie du recours à des sociétés de coaching/d'outplacement pour les anciens députés en recherche d'emploi dans un délai de 9 mois à compter de la fin de leur mandat. Ils pourraient y avoir accès sur tout le territoire national sur la base d'une allocation spécifique.
- 3** Dans les limites existantes, en particulier celles relatives au cumul de rémunérations, encourager le maintien d'une activité professionnelle limitée lorsque cela est possible. Cela concerne avant tout les professions libérales et les chefs d'entreprise. Cette proposition se heurte à la difficulté de concilier une

activité professionnelle, même réduite, avec un mandat de parlementaire. Il pourrait néanmoins être envisagé de faciliter le maintien d'une activité limitée en permettant des absences à ce titre (au regard de la présence en commission et dans l'hémicycle) et, surtout en n'ayant pas une conception excessivement rigide des incompatibilités conduisant des chefs d'entreprise à devoir les abandonner, au détriment tant de leur situation personnelle que de l'économie française tout en respectant scrupuleusement les règles de prévention des conflits d'intérêt.

- 4** Financer des formations de reconversion ou de remise à niveau pour les anciens députés cherchant à retrouver une activité professionnelle dans la limite d'un plafond de prise en charge par l'Assemblée nationale et permettre la validation de l'expérience acquise en tant que député, à l'image de ce qui existe pour les élus locaux. Un fonds spécifique alimenté par une cotisation de 1 % sur l'indemnité parlementaire et géré par la Caisse des dépôts pourrait être créé afin de mettre en œuvre un droit individuel à la formation (DIF) pour les anciens députés, avec un coût nul pour les finances publiques.
- 5** Corriger les modalités de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi des anciens députés. Celle-ci est aujourd'hui calculée sur la base de la seule indemnité parlementaire de base. Il conviendrait qu'elle soit calculée sur le montant du revenu brut fiscal du député, conformément au droit commun.



MOT DE LA PRESIDENTE

MOT DE LA PRESIDENTE

La première phase de nos travaux a porté sur la manière de rendre le Parlement plus efficace et plus représentatif, dans le respect de la nécessaire transparence, tout en renforçant la liberté et les moyens d'action des députés.

Si l'on veut une « *nouvelle Assemblée* », se renouvelant plus rapidement que par le passé, il ne faut cependant pas se contenter d'instaurer ou de renforcer diverses prohibitions, telles que la limitation du nombre de mandats ou le durcissement de la réglementation sur le cumul des mandats. Il convient également de prévoir un accompagnement des députés à l'issue de leur mandat pour leur permettre de retrouver une activité professionnelle. En amont, il est indispensable de s'efforcer de sensibiliser les parlementaires à cette question, pour anticiper autant que faire se peut cette étape, aussi incontournable que difficile. En cours de mandat, ce n'est en effet normalement pas une priorité.

Tel est d'ailleurs l'objet de la seconde phase des travaux de notre groupe de travail, suite logique de la première phase. Faute de ces mesures, le risque serait en effet élevé de voir l'objectif de diversification des élus nationaux

s'éloigner rapidement, ce qui irait à l'encontre de tout ce qui est engagé pour rapprocher le Parlement de nos concitoyens.

Il faut garder à l'esprit qu'un député n'aura, en règle générale, pas exercé son ancienne activité professionnelle pendant au moins cinq années, ce qui dans le monde moderne, constitue un redoutable défi à relever et fait de sa situation un cas particulier appelant une réflexion intégrant les particularités qui sont les siennes.

Les auditions et déplacements auxquels nous avons pu procéder en vue de dégager des pistes de réflexion et des solutions ont été riches d'enseignements et la comparaison, tant avec les collectivités territoriales qu'avec différents parlements étrangers, montre que nous pouvons utilement nous inspirer de leurs initiatives et de leurs pratiques. Cela montre peut-être aussi qu'il nous faut encore progresser sur la voie d'un statut complet de l'élu, tant local que national. C'est tout particulièrement vrai pour ce qui concerne le retour à une activité professionnelle tant les préoccupations sont proches.

Virginie DUBY-MULLER



PROPOSITIONS

1 CREATION D'UN MODULE D'INFORMATION ET DE SENSIBILISATION SUR LES DROITS DES DEPUTES A L'ISSUE DE LEUR MANDAT

I Description

Dans la dernière année précédant l'élection, des séances pourraient être proposées aux députés afin qu'ils soient informés de l'ensemble de leurs droits à l'issue de leur mandat mais également qu'ils aient pleinement conscience des enjeux s'ils ne se représentent pas ou s'ils ne sont pas réélus, ne serait-ce que pour initier une réflexion sur l'après-mandat.

Cette séance revêtirait une particulière utilité dès lors que serait créé, comme il est proposé ci-après, un droit individuel à la formation et que les anciens députés pourraient faire un bilan de compétences et avoir recours à une société d'outplacement.

Cette initiative du Parlement européen (cf. annexe) nous paraît une bonne pratique dont nous pourrions utilement nous inspirer.

Nous avons interrogé l'association pour l'emploi des cadres (APEC) sur la contribution qu'elle pourrait apporter

au retour à l'emploi des anciens députés et en réponse celle-ci nous a notamment proposé, dans le cadre de relations à définir entre l'Assemblée et l'APEC, d'organiser avant les élections « *une session d'information collective sur l'offre de services de l'APEC. Cette session [pourrait] avoir lieu en commun avec Pôle emploi...* ». Au préalable, l'APEC est en mesure de définir et d'élaborer un vademecum de ce qu'il faut faire lorsqu'on se retrouve à la recherche d'un emploi. Il s'agit manifestement d'une piste intéressante qui mérite d'être approfondie.

Sous réserve de cet approfondissement, on pourrait imaginer des séances d'information en deux parties ; la première serait relative aux prestations fournies par l'Assemblée nationale, la seconde constituant un module d'information assuré par l'APEC et Pôle emploi.

I Objectif(s) recherché(s)

Faciliter le retour à une activité professionnelle des députés à l'issue de leur mandat.

I Niveau de norme concerné

Décision des Questeurs

I Calendrier de mise en œuvre

2021 s'agissant de la présente législature.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût est nul pour les finances publiques car la formation pourra être délivrée en interne à l'Assemblée nationale ou associer des interlocuteurs extérieurs de manière partenariale.



PROPOSITIONS

2 PERMETTRE À CHAQUE ANCIEN DÉPUTÉ DE FAIRE UN BILAN DE COMPÉTENCES ET D'AVOIR RECOURS À UNE SOCIÉTÉ D'OUTPLACEMENT

I Description

L'élaboration d'un bilan de compétences dans l'année suivant la fin de la législature, pour les députés battus ou ne se représentant pas, a le mérite de constituer une première étape vers la recherche d'une nouvelle activité professionnelle.

Étape ultérieure, le recours à une société d'outplacement pour les anciens députés effectivement en recherche d'emploi serait de nature à faciliter une démarche qui peut être difficile et orienter, le cas échéant, la personne concernée vers de nouvelles voies auxquelles elle n'aurait pas spontanément pensé, et ce d'autant plus que les anciens députés ne sont pas allocataires de Pôle emploi. De plus, s'il retrouve un emploi dans un secteur différent, le bénéficiaire de la prestation pourrait être destinataire

de conseils pour une adaptation optimale à un environnement totalement nouveau.

Compte tenu de l'objectif, la durée maximale de la prestation d'outplacement pourrait être fixée à neuf mois ou plus.

Les anciens députés pourraient y avoir recours sur tout le territoire national sur la base d'une allocation spécifique.

Ce nouveau droit ouvert aux députés afin de faciliter leur réinsertion sur le marché du travail serait la contrepartie des incompatibilités nombreuses dont ils font l'objet et de la coupure induite au sein de leur parcours professionnel.

I Objectif(s) recherché(s)

Faciliter le retour des députés à une activité professionnelle à l'issue de leur mandat.

I Niveau de norme concerné

Décision du bureau de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

Décision du Bureau : « Dans l'année suivant l'expiration de son mandat, un député a droit à se voir financer un bilan de compétences dans la limite d'un montant fixé par le Collège des Questeurs.

À l'issue de son mandat, s'il n'est pas réélu ou s'il n'a pas souhaité se représenter, sous réserve de ne pas avoir droit à une pension, un député a droit à la prise en

charge par l'Assemblée nationale du recours à une société d'outplacement, pour une durée maximale de neuf mois et dans les conditions précisées par un arrêté des questeurs ».

I Calendrier de mise en œuvre

Les mesures seraient applicables dès le début de la prochaine législature.



PROPOSITIONS

I Coût de la mesure ou économie générée

Il ne serait pas négligeable même s'il est impossible à prévoir avec une totale précision puisqu'il dépend du nombre de demandeurs. Sur la base d'une centaine de députés demandeurs, le coût total serait probablement d'un peu plus d'un million d'euros. Ce chiffre est à mettre en rapport avec la marge de manœuvre budgétaire dégagée par la suppression envisagée de 173 sièges de députés, soit environ 26 millions d'euros (si l'on ne prend en compte que l'indemnité parlementaire et l'allocation de frais de mandat).



PROPOSITIONS

3 REVOIR LES REGLES D'INCOMPATIBILITES POUR ENCOURAGER LE MAINTIEN D'UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE TOUT EN PREVENANT LES CONFLITS D'INTERÊTS

I Description

Un tel objectif n'est pas aisé à atteindre. Il doit en effet se concilier tant avec le manque de disponibilité liée à l'exercice d'un mandat parlementaire qu'avec le respect des règles de moralisation de la vie politique et de prévention des conflits d'intérêts. Dans le même temps, il est certain que le maintien, lorsqu'il est possible, d'une activité professionnelle limitée est le meilleur moyen de faciliter le retour à une activité professionnelle à l'issue du mandat.

Tant pour les intéressés que pour l'économie française dans son ensemble, il est également hautement souhaitable que des créateurs d'entreprises ne soient pas amenés à devoir les abandonner au nom du respect des incompatibilités.

In fine, il convient de se rappeler que les incompatibilités ne sont pas une fin en soi, mais qu'elles ont pour objectif de permettre une lutte efficace contre les conflits d'intérêts. Il serait utile de procéder à une évaluation globale d'une législation constituée par strates, souvent dans l'urgence, et de voir dans quelle mesure il serait possible de la faire évoluer pour concilier des objectifs parfois antagonistes.

Un tel travail de passage en revue n'a pas pu être réalisé dans le cadre du présent rapport et demanderait une réflexion spécifique.

I Objectif(s) recherché(s)

Faciliter le retour des députés à une activité professionnelle à l'issue de leur mandat.

I Niveau de norme concerné

Une fois la réflexion conduite, modification de la loi organique.

I Calendrier de mise en œuvre

Il serait utile que cette réflexion intervienne dans l'année à venir.

I Coût de la mesure ou économie générée

Aucun.



PROPOSITIONS

4 APPLICATION AUX DEPUTES DU DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION DES ELUS LOCAUX ET VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE EN TANT QUE DEPUTE

I Description

Issu de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat, l'article L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les élus municipaux (une disposition analogue existe pour les autres niveaux de collectivités) bénéficient d'un droit annuel individuel à la formation (DIF) d'une durée de 20 heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire d'1 %, assise sur leurs indemnités et collectée par la Caisse des dépôts. La loi dispose que la formation peut « *notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat* ». Il est rappelé que le DIF a été remplacé pour les salariés par le compte personnel de formation, qui est alimenté à hauteur de 24 heures par année de travail jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 120 heures en 5 ans, puis 12 heures par année de travail dans la limite d'un plafond total de 150 heures.

Cette formule est un succès, en raison notamment de la liberté laissée aux élus dans le choix de leur formation. Transposer cette solution à l'Assemblée nationale faciliterait la reconversion des élus à l'issue de leur mandat. Un DIF pour les députés pourrait être financé par une cotisation de 1 % prélevée sur l'indemnité parlementaire. Il y aurait lieu de prévoir qu'il peut y être recouru pendant une durée d'une année après l'expiration du mandat. Les sommes non utilisées resteraient acquises au fonds. En pratique, en effet, la question se pose après l'expiration du mandat. Utilisé en une seule fois, cela représenterait 100 heures de

formation après 5 années de mandat ; le plafond pourrait être fixé à 140 heures.

Les droits acquis au titre de ce DIF pourraient d'ailleurs être utilisés pour financer la validation de l'expérience acquise en tant que député, à l'image de ce qui se pratique pour les élus locaux. L'article L. 335-5 du code de l'éducation dispose que « *Les diplômes ou les titres à finalité professionnelle sont obtenus par les voies scolaire et universitaire, par l'apprentissage, par la formation professionnelle contenue ou, en tout ou en partie, par la validation des acquis de l'expérience.*

« *Toute personne justifiant d'une activité professionnelle salariée, bénévole ou de volontariat, ou inscrite sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 du code du sport ou ayant exercé des responsabilités syndicales, un mandat électoral local ou une fonction électorale locale en rapport direct avec le contenu de la certification visée peut demander la validation des acquis de son expérience* ». Il est proposé de transposer ce système aux parlementaires. Il est rappelé que ce dernier est assez souple ; le jury peut en effet attribuer la totalité du diplôme ou du titre ou simplement procéder à une validation partielle. La loi dispose que les parties de certifications obtenues sont acquises définitivement et qu'elles permettent, dans certaines conditions, des dispenses d'épreuves.

I Objectif(s) recherché(s)

Faciliter, après une interruption minimale de 5 ans, le retour à une activité professionnelle des députés à l'issue de leur mandat.



PROPOSITIONS

I Niveau de norme concerné

- Décision du Bureau.
- Convention avec la Caisse des dépôts .
- Modification de l'article L.335-5 du code de l'éducation.

I Proposition de rédaction envisagée

Arrêté du Bureau :

« Les députés bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de 20 heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire, au taux de 1 %, assis sur leur indemnité. Le montant des droits cumulés ne saurait cependant excéder 140 heures.

La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de chaque député et peut conserver des formations sans lien avec l'exercice du mandat. Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

Une convention sera passée avec la Caisse des dépôts en vue de la mise en œuvre de ce droit individuel à la formation. Chaque député pourra mettre en œuvre ce droit au plus tard dans les 12 mois suivants la fin de son mandat ».

Article L. 335-5 du code de l'éducation :

Au septième alinéa de l'article L.335-5 du code de l'éducation, après les mots conseillers régionaux, insérer les mots suivants :

« ainsi que les députés et sénateurs. ».

I Calendrier de mise en œuvre

2019, compte tenu de la nécessité de conclure une convention avec la Caisse des dépôts.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût est nul pour les finances publiques dès lors que la mesure serait financée par une cotisation assise sur l'indemnité parlementaire.



PROPOSITIONS

5 REVOIR LES MODALITES DE CALCUL DE L'ALLOCATION D'AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI DES ANCIENS DEPUTES

I Description

Actuellement, l'allocation d'aide au retour à l'emploi est égale à 57 % du montant de l'indemnité parlementaire de base, soit 5 599,80 €. Ne sont donc pas pris en compte :

- l'indemnité de résidence (3 %) : 167,99 € ;
- l'indemnité de fonction (25 % du total) : 1 441,95 €.

Le total brut mensuel de l'indemnité parlementaire est donc de : 7 209,74 €.

L'allocation d'aide au retour à l'emploi a été aligné sur le dispositif de droit commun de l'assurance chômage par

des décisions du Bureau des 2 août, 20 septembre et 8 novembre 2017, à compter du 1^{er} janvier 2018. Toutefois, cet alignement est incomplet, dans la mesure où, contrairement au droit commun, la totalité de la rémunération n'est pas prise en compte.

Par conséquent, il serait équitable que la cotisation soit versée et que l'allocation soit calculée sur la base du montant total de l'indemnité parlementaire.

I Objectif(s) recherché(s)

L'alignement complet du dispositif sur le droit commun de l'assurance chômage.

I Niveau de norme concerné

Arrêté des Questeurs n° 17-141 du 13 novembre 2017.

- Convention pour la gestion du Fonds passée avec la Caisse des dépôts.

I Proposition de rédaction envisagée

Remplacer dans la Convention les mots « indemnité parlementaire de base » par les mots « indemnité parlementaire ».

I Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût supplémentaire n'est attendu, dans la mesure où cette allocation est financée par une cotisation sur l'indemnité parlementaire.



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

I jeudi 5 avril 2018

- / Mme Katia Catillon, directrice de l'entreprise d'outplacement Interactif et M. Xavier Carette, d'Interactif.

I jeudi 12 avril 2018 Bruxelles

1) Parlement européen :

- / M. Lorenzo Mannelli, directeur des droits financiers et sociaux des députés.
- / M. Sune Hansen, chef de l'unité rémunération et droits sociaux des députés.
- / Mme Anne Louise McLauchlan, cheffe de l'unité administration des députés.
- / Mme Teresa Pereira, administrateur de travaux parlementaires, unité administration des députés.

2) Chambre des représentants Belge :

- / M. Yves Delvaux, directeur des affaires générales, des finances et de l'éconamat de la chambre des représentants.

I jeudi 19 avril 2018

- / Mme Elsa Foucraut, responsable du plaidoyer de Transparency international.
- / Mmes Geneviève Cerf-Caseau, responsable du service administration et gestion communale de l'AMF et Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.
- / Mme Françoise Descamps-Cronier, conseillère au cabinet du Président du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale).
- / Mme Françoise Plouviez-Diaz, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux du ministère de l'intérieur.

I jeudi 17 mai 2018

- / M. Émile Blessig, président de l'Association des anciens députés.
- / Mme Catherine Coutelle, présidente de l'Association des anciennes députées.

I mardi 22 mai 2018

- / Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).
- / Mme Élodie Cuerq, responsable du pôle communication et relations institutionnelles.
- / M. Yann Adusei, adjoint de Mme Cuerq.
- / M. David Ginocchi, responsable du pôle juridique.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Qui a participé à la consultation ?

L'Assemblée a reçu 5 commentaires, approuvés ou désapprouvés par un certain nombre d'internautes. Le premier, approuvé par deux internautes, ne concerne pas le sujet traité par le groupe de travail ; il milite pour une réduction des avantages dont bénéficieraient les députés.

Le second, approuvé par 9 internautes et désapprouvé par l'un d'entre eux, propose qu'en cas d'opportunité professionnelle, un député puisse céder son siège à son suppléant et devenir suppléant à son tour. Il milite pour un tutorat des successeurs, dans le cadre de 2, voire 1 seul mandat avec une limite d'âge et une représentation de toutes les couches sociales.

Un troisième, approuvé par 3 personnes et désapprouvé par 1 personne, milite pour un cumul d'activité non rémunéré limité aux seules associations dont le député était membre précédemment. Il propose qu'à l'issue de son mandat, l'élu puisse suivre une formation ou une remise à niveau. Et il suggère une transmission de l'expérience acquise à l'issue du mandat.

Un quatrième relève que la réduction du nombre de parlementaires va faire exploser la charge de leur travail. Il propose de créer un congé électif, le député retrouvant son emploi à l'issue du mandat si l'entreprise existe toujours ou sinon il doit pouvoir bénéficier de l'assurance chômage et de formations.

Un cinquième commentaire est particulièrement intéressant en ce qu'il révèle le poids des idées reçues sur la composition de l'Assemblée. Celle-ci serait composée pour l'essentiel de chefs d'entreprises et de professions libérales. Or, au 22 mai 2018, celle-ci comptait 31 chefs d'entreprises de plus de 10 salariés et 90 membres venant d'une profession libérale, sur un total de 577 ! Autre idée avancée : le pourcentage de salariés serait extrêmement faible ; en réalité, il y a, selon l'acception la plus restrictive, plus de 350 salariés membres de l'Assemblée.

Au-delà de ces questions factuelles, il faut rappeler quelques évidences parfois oubliées. Le « statut » du député, souvent vilipendé dans l'histoire, a été et est toujours un facteur d'ouverture et d'indépendance de cette fonction. Revenir dessus serait remonter deux siècles en arrière, à l'époque où Benjamin Constant

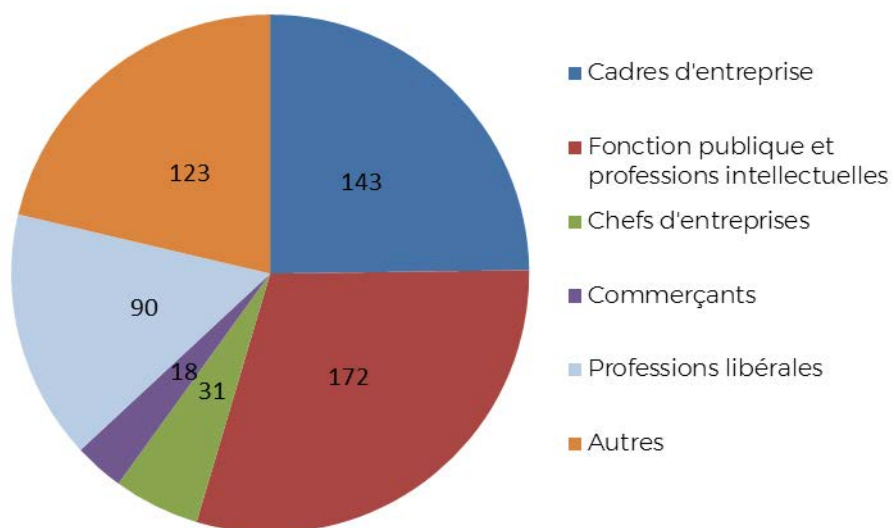
souhaitait que le mandat de député ne puisse faire l'« objet d'un calcul intéressé », ce qui fera que « les riches occuperont les magistratures, parce qu'ils n'auront pas besoin d'indemnités » ⁽¹⁾

Une confusion s'opère aussi en ce qui concerne la nature du régime représentatif ; celui-ci s'oppose à la démocratie directe, sur le modèle de la cité d'Athènes, dont on rappellera d'ailleurs qu'il excluait les femmes, les esclaves, etc. Il consiste dans la délégation du pouvoir du peuple à des représentants choisis par lui. Il n'a jamais eu pour objet d'être une photographie sociologique de la population, même si à l'évidence il est des plus fâcheux que certaines catégories de la population soient particulièrement sous-représentées. Des progrès significatifs ont été récemment accomplis en ce qui concerne les femmes, même si du travail reste à accomplir ; d'autres catégories sont tout particulièrement sous-représentées, ainsi par exemple les ouvriers. La solution n'est pas simple et repose avant tout sur les partis politiques, ce qui implique notamment qu'ils en aient la volonté, les moyens et beaucoup de membres.

(1) *Principes politiques* 1815.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES



Répartition des députés par
catégories socio-professionnelles.



ANNEXES

Entretien à la Chambre des représentants de Belgique avec M. Yves Delvaux, directeur des affaires générales, des finances et de l'économat.

S'agissant de la formation, M. Delvaux a indiqué que la Chambre des représentants n'offrait pas de formations en vue de faciliter le retour à l'emploi des députés mais se limitait à des cours de langue et à du coaching informatique durant l'exercice de leur mandat parlementaire.

En ce qui concerne les incompatibilités, il a précisé que les fonctionnaires devenus parlementaires devaient se placer en position de « *congé politique* ». Un certain nombre de députés continuent d'exercer la profession d'avocat à un niveau réduit. Quelques-uns continuent leur activité de médecin. En revanche beaucoup continuent d'avoir un mandat local, y compris un mandat exécutif, maire par exemple. Historiquement, le niveau communal a joué un rôle très important dans l'évolution historique et politique belge et reste un niveau de pouvoir très convoité. La seule limite concerne le cumul des rémunérations, qui ne peut excéder 150 % de la rémunération des parlementaires. Une réglementation plus sévère est cependant en vigueur dans certains parlements régionaux. En fin de mandat, une « *indemnité de sortie* » est accordée aux parlementaires. Elle est versée mensuellement à raison de deux mois par multiple de douze mois d'indemnité parlementaire pour une durée minimale de 4 mois et maximale de 2 ans au plus. La durée totale d'exercice d'un mandat tend cependant à se réduire en Belgique.

L'indemnité n'est pas due en cas de démission en cours de mandat ou si le parlementaire accepte certaines fonctions publiques, ainsi ministre, ambassadeur ou membre de la Cour constitutionnelle. Comptent pour le calcul de cette durée tant les mandats gouvernementaux que ceux exercés dans les autres assemblées parlementaires belges.

Le montant de cette indemnité est égal à la somme du montant de l'indemnité parlementaire et du montant de l'indemnité pour frais exposés. S'y ajoute une prime de fin d'année. Aucune condition de revenu n'est posée pour le versement de cette indemnité. L'indemnité **forfaitaire** pour frais exposés est égale à 28 % de l'indemnité parlementaire et n'est pas soumise à imposition. En revanche, l'indemnité de sortie est intégralement soumise à l'impôt. **Les bénéficiaires de l'indemnité de sortie continuent à cotiser pour leur pension de retraite.**

Les députés sortants ont, comme l'ensemble des citoyens belges lorsqu'ils perdent leur emploi salarié, droit à 60 heures d'outplacement. Le coût en est imputé à hauteur d'un mois sur l'indemnité de sortie.

Il est à noter que les bénéficiaires de l'indemnité de sortie continuent d'être couverts par l'assurance complémentaire « *soins de santé* » à la charge du budget de la Chambre.

Enfin, à l'issue de la période de versement de l'indemnité de sortie, les anciens parlementaires qui disposeraient « *de moyens de subsistance insuffisants* » peuvent déposer une demande d'un revenu complémentaire octroyé pendant au maximum 36 mois et dont le montant total ne saurait excéder l'équivalent d'une année d'indemnité de sortie.



SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ANCIENS DEPUTES

Compte rendu de l'entretien au Parlement européen

Pendant leur mandat, les députés européens sont astreints à une obligation de déclaration d'intérêts financiers. Cette déclaration doit être actualisée à la fin du mois suivant un changement. Sous réserve de cette déclaration et des incompatibilités avec d'autres fonctions publiques, par exemple parlementaire national ou ministre, les membres du Parlement européen peuvent exercer une activité professionnelle. Ils sont d'ailleurs assez nombreux à le faire, notamment en tant qu'entrepreneurs et avocats, même s'ils n'y consacrent généralement pas un temps important. Ces activités doivent être déclarées, qu'elles soient rémunérées ou non.

S'agissant des activités rémunérées, il est demandé d'indiquer, pour chaque activité, dans quelle tranche de revenu se situe l'activité concernée, selon la grille suivante :

- de un à 499 € bruts par mois ;
- de 500 à 1 000 € bruts par mois ;
- de 1 001 à 5 000 € bruts par mois ;
- de 5 001 à 10 000 € bruts par mois ;
- plus de 10 000 € bruts par mois : en indiquant le montant arrondi à la dizaine de milliers d'euros supérieurs.

Il n'y a pas d'obligation de déclaration si la rémunération totale de l'ensemble des activités occasionnelles du député est inférieure à 5 000 € par an. Néanmoins, en fonction des cultures nationales, certains députés fournissent plus d'informations que ce à quoi ils sont assujettis. On notera qu'il n'existe pas de déclaration de patrimoine.

En application du principe de transparence il appartient chaque député de déclarer toute activité, même non rémunérée, ainsi une O.N.G., s'il estime qu'elle pourrait être considérée comme étant de nature à créer un conflit d'intérêts avec son mandat parlementaire. La pression médiatique est un garant de la fiabilité des déclarations.

L'article trois du code de conduite précise qu'un « *conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député* ». En cas de problème le député concerne informer le président du Parlement européen et se retirer des votes lorsqu'il existe un risque de conflit.

L'article 62. 1 bis des mesures d'application du statut du député précise cette notion en disposant qu' « *il y a conflit d'intérêts lorsque les actions des députés sont indûment influencées, pour des motifs familiaux, affectifs, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêts avec un bénéficiaire* ».

Cette réglementation a été élaborée pour mettre fin aux emplois familiaux, avec la possibilité de demander le remboursement des contrats indûment payés, mais également pour prévenir la répétition de cas des membres du Parlement européen ayant accepté une rémunération en échange du dépôt d'amendement. Si un député manquait à ses obligations, le président du parlement peut aller jusqu'à prononcer des sanctions pécuniaires.

Les voyages offerts sont à déclarer, y compris lorsque l'invitation émane d'États, ainsi Taïwan ou l'Azerbaïdjan. Il n'y a pas de problème si le voyage est déclaré ; lorsqu'il accepte un voyage le député européen se doit cependant de respecter la « dignité du Parlement ».

Dans des cas graves le titulaire d'une fonction de responsabilité, par exemple président de commission ou rapporteur, peut se voir déchargé de ses fonctions

Il n'y a pas de formation actuellement offerte par le Parlement sur l'après mandat si ce n'est pour préciser leurs droits aux parlementaires. En fonction de la durée de l'exercice du mandat, une indemnité transitoire de fin de mandat est versée pendant une durée minimale de 6 mois et maximale de 24 mois, sous réserve d'avoir effectué au moins une année de mandat. Les indemnités sont versées mensuellement et s'élèvent à environ 6 611,42 € mensuels nets, c'est-à-dire après impôts. Cette indemnité sera réduite du montant des éventuelles rémunérations publiques perçues par le bénéficiaire de cette indemnité. Le cumul avec une pension de retraite n'est pas possible. En revanche, un revenu privé n'en est pas déduit.



SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ANCIENS DEPUTES

S'agissant des formations facilitant le retour à l'emploi une expérience être tenté pour les parlementaires européens britanniques en 2019.

En 2014, 358 anciens parlementaires européens ont reçu cette indemnité est 97 % l'ont perçu jusqu'au bout. L'association des anciens députés européens offre des services de type coaching. Aucun accord n'existe avec les états membres en matière de chômage des membres du Parlement européen. Il est d'ailleurs à noter qu'il n'existe pas de cotisations sociales.

La pension de retraite est versée à partir de 63 ans, à raison de 3,5 % du montant de l'indemnité parlementaire par année de mandat, avec un maximum de 70 % pour 20 ans de mandat. Le cumul avec d'autre pension est possible même s'il est souvent prohibé ou réduit par les règles nationales. En cas de décès, une « *pension de survie* » est versée aux conjoints, enfants...

S'agissant des modalités de contrôle des remboursements des frais il a été indiqué ceci : les transports sont remboursés sur la base des frais réels. Les collaborateurs directs, c'est-à-dire travaillant au Parlement européen, sont payés directement par le Parlement. Les assistants locaux c'est-à-dire en circonscription, sont payés normalement par un tiers payant rémunéré par le député. Des frais généraux (frais liés à l'exercice du mandat) sont versés à hauteur de 4 200 € de manière forfaitaire.

Le Parlement européen était représenté par :

M. Lorenzo MANNELLI, directeur des droits financiers et sociaux des députés ;

M. Sune HANSEN, chef de l'unité rémunération et droits sociaux des députés ;

Mme Anne Louise MCLAUCHLAN. Cheffe de l'unité administration des députés ;

Mme Teresa PERREIRA, administrateur de travaux parlementaires, unité administration des députés.

SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ANCIENS DEPUTES

En nombre de personnes s'étant connectées : 127

Bénéficiez-vous d'une pension d'ancien député ?

Réponses :

Oui : 29 (22.83 %)

Non : 48 (37.80 %)

Sans réponse ⁽¹⁾ : 12 (9.45 %)

Non complété ⁽²⁾ : 38 (29.92 %)



I Anciens députés non retraités :

1) Avez-vous cherché à reprendre une activité professionnelle à l'issue de votre mandat ?

Réponses :

Oui : 31 (24.41 %)

Non : 13 (10.24 %)

Sans réponse : 3 (2.36 %)

Non complété : 80 (62.99 %)

2) Si oui, quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées ou rencontrez pour reprendre une activité professionnelle à l'issue de votre mandat ?

Réponses :

Réponse : 21 (16.54 %)

Sans réponse : 7 (5.51 %)

Non complété : 99 (77.95 %)

(1) Les personnes ayant répondu ont coché la case « sans réponse ».

(2) Aucune case n'a été cochée.

SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ANCIENS DEPUTES

12 font état du caractère handicapant d'une étiquette politique. 1 seul indique n'avoir rencontré « aucune difficulté ». Une ancienne députée indique qu'elle avait droit à une réintégration mais que son retour n'était pas souhaité et que cela s'est terminé par une rupture conventionnelle. 3 anciens fonctionnaires font part de leurs difficultés ; un inspecteur des finances publiques s'est vu refuser de revenir dans son département ; un autre indique avoir perdu le bénéfice de son ancienneté et une fonctionnaire territoriale a retrouvé un poste mais regrette qu'il n'ait été tenu aucun compte de ses deux mandats de députée et de sa présidence de commission.

Plusieurs regrettent l'absence d'accompagnement, « *même pour élaborer un CV* », de formation et le fait que cela soit « considéré comme relevant d'une situation trop particulière de la part des agents de Pôle emploi ».

3) *Bénéficiez-vous ou avez-vous bénéficié de l'allocation d'aide au retour à l'emploi des anciens députés ?*

Réponses :

Oui : 25 (19.69 %)

Non : 40 (31.50 %)

Sans réponse : 2 (1.57 %)

Non complété : 60 (47,24 %)

4) *Quel jugement portez-vous sur l'allocation d'aide au retour à l'emploi des anciens députés ?*

Réponses

Très favorable : 5 (3.94 %)

Favorable : 7 (5.51 %)

Neutre : 5 (3.94 %)

Défavorable : 2 (1.57 %)

Très défavorable : 0 (0.00 %)

Sans réponse : 0 (0.00 %)

Non complété : 108 (85.04 %)

5) *En quelques mots, pourriez-vous préciser le jugement que vous portez sur l'allocation d'aide au retour à l'emploi des anciens députés.*

Réponses : 16 (12.60 %)

Sans réponse : 4 (3.15 %)

Non complété : 107 (84.25 %)

4 réponses soulignaient la dégressivité trop rapide de l'allocation ; cette dégressivité n'existe plus dans le nouveau régime. 5 regrettent l'absence de droit à la formation et souhaitent une meilleure information préalable ; 2 réponses regrettent que le versement de cette allocation ne confère aucun droit pour la retraite. La majorité des réponses souligne cependant qu'il s'agit d'une aide fort utile pour rechercher un emploi.

6) *De manière générale, quelles mesures préconiseriez-vous pour faciliter le retour à une activité professionnelle à l'issue du mandat de député ?*

Réponses : 27 (21.26 %)

Sans réponse : 10 (7.87 %)

Non complété : 90 (70.87 %)



SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ANCIENS DEPUTES

Il est demandé en majorité des facilités d'intégration dans la fonction publique, y compris l'administration de l'Assemblée, ou en tout cas l'accès aux concours de la fonction publique, une validation des acquis de l'expérience, des bilans de compétence et des formations et, plus généralement un accompagnement. Être considéré comme un demandeur d'emploi comme les autres revient dans les demandes, en faisant valoir qu'« *en province, l'ancien député a toujours son étiquette* ». À l'inverse, on notera une demande de création d'une structure ad hoc de Pôle emploi pour les anciens députés.

II Anciens députés retraités :

1) Avez-vous repris une activité professionnelle à l'issue de votre mandat ?

Réponses

Oui : 4 (3.15 %)

Non : 21 (16.54 %)

Sans réponse : 0 (0.00 %)

Non complété : 102 (80.31 %)

2) Au vu de votre expérience, quelles mesures préconiserez-vous pour faciliter le retour à une activité ?

Réponses : 16 (12.60 %)

Sans réponse : 8 (6.30 %)

Non complété : 103 (81.10 %)

Les réponses recoupent celles des anciens députés non pensionnés. Est aussi souligné l'intérêt de garder une activité professionnelle. On notera la réponse ci-dessous qui illustre bien la complexité de l'exercice :

« À part créer un "droit au retour" obligatoire dans les entreprises dont ils étaient salariés avant de devenir député-e, comme il y a un "droit au retour" pour les fonctionnaires, je ne vois pas bien... Ce serait possible dans les grandes entreprises, mais pour les PME et autres TPE ? Pas simple... Ceux qui sont professions libérales (avocats, médecins, notaires, etc.) ont généralement maintenu leur cabinet, mais puisque désormais ils ne peuvent plus exercer leur métier en même temps, ce n'est pas simple non plus. Quant à ceux qui étaient permanents politiques ou syndicaux... Les grandes associations d'éducation populaire ont peut-être un rôle à jouer... mais attention à ne pas prendre un poste à quelqu'un d'autre. Bref. Faire de la politique est un choix personnel, qu'il faut ensuite assumer ».

Le groupe de travail a par ailleurs auditionné les deux associations d'anciens députés, respectivement présidées par M. Blessig et Mme Coutelle. Leur audition a fait apparaître de nombreux points de convergence avec ce qui précède, s'agissant notamment de la validation des acquis de l'expérience ou des bilans de compétence. De même, a été souligné le fait que la qualité d'ancien député ne constituait pas un atout dans un CV. La difficulté de se réinsérer, y compris dans le secteur public, a bien été mise en avant. Ils ont en outre fait valoir qu'il était anormal que l'allocation de retour à l'emploi ne soit pas calculée sur la base du montant total de l'indemnité parlementaire et qu'il n'y aurait rien d'anormal à ce qu'un député à la recherche d'un emploi soit traité comme un salarié dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Les données ci-après sont extraites d'une présentation faite par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont on trouvera le texte ci-après et que nous remercions chaleureusement, sur la base des déclarations de 570 députés, dont 73 % de primo députés, 25 % de « *député sortants* » (XIV^e législature) et 2 % d'« *anciens députés* » (législatures antérieures). 63 % des activités antérieures déclarées étaient exercées dans le secteur privé ; 37 % dans le secteur public.

Les « *activités spécialisées scientifiques et techniques* » (essentiellement les activités juridiques et de conseil) représentent 19 % des activités antérieures déclarées et l'enseignement 14 %. Ce sont principalement des activités aménageables, à la différence des activités salariées.

15 % des députés déclarent une ou plusieurs activités de consultant sur les cinq dernières années. 17 % déclarent deux activités de consultant, 4 % plus de deux activités de consultant.

Une majorité de députés ne déclare aucune participation aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société.

78 % des députés ne conservent aucune activité professionnelle. 22 % déclarent en conserver au moins une. 72 % de ceux qui déclarent conserver au moins une activité professionnelle sont des primo députés ; 77 % de ceux-ci sont des hommes et 23 % des femmes.

Les activités de conseil sont les plus concernées (25 %). Viennent ensuite les activités ressortant du domaine de la santé (17 %) et de l'enseignement (15 %).

En 2016, pour les activités conservées, la rémunération nette moyenne des députés concernés était de 44 508 € nets annuels, cette rémunération étant probablement en baisse après l'élection comme député.

Pour les députés déclarant une ou plusieurs activités de consultant sur les cinq dernières années, 22 % ont déclaré en conserver une. Pour les députés déclarant une ou plusieurs participations aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société, 54 % déclarent en conserver au moins une.

La HATVP a fait des simulations sur les conséquences d'un plafonnement du cumul de l'indemnité parlementaire avec un revenu provenant d'une autre activité. Il en ressort que si ce plafond était fixé à la moitié de l'indemnité parlementaire, 57 députés auraient des revenus dépassant cette limite. Ce chiffre tombe à 25 si ce plafond était fixé à 100 % de l'indemnité parlementaire.



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

GROUPE DE TRAVAIL N°1 – LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL

Mardi 22 mai 2018

Présidence de Mme Virginie Duby-Muller, présidente du groupe de travail

– Extraits du compte-rendu de l'audition de représentants de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) relatifs à la présentation du document remis au Groupe de travail par la HATVP sur les activités professionnelles des députés de la XV^e législature.

M. Yann Adusei, adjoint au pôle communication et relations institutionnelles de la HATVP. Je vais m'attacher à vous présenter la méthodologie adoptée pour la production de cette analyse, notamment les sources utilisées et les traitements réalisés.

Les statistiques ont été élaborées sur la base des 570 déclarations qui étaient accessibles en ligne sur le site de la HATVP à la date du 9 avril 2018. Ce lot ne comprend pas les déclarations de sept députés non publiées à cette date : cas d'élections législatives partielles ou de remplacement d'un député par son suppléant.

L'analyse s'est concentrée sur trois rubriques de la déclaration qui contiennent l'essentiel des informations relatives aux activités professionnelles exercées par les députés au cours des cinq dernières années : activités professionnelles, activités de consultant, participations à des organes dirigeants de structures publiques ou privées. En fait, nous nous sommes attachés à analyser les participations aux organes dirigeants des seuls organismes privés.

Nous avons analysé les données telles que déclarées par les députés, en limitant autant que possible les retraitements. Néanmoins, nous avons dû procéder à une étape indispensable dans ce type d'exercice : nettoyer les données des redondances ou incohérences constatées. Pour éviter de biaiser les statistiques, nous avons ainsi supprimé des doublons provenant du fait que des déclarants avaient fait plusieurs déclarations correspondant à des périodes différentes d'une même activité. Dans leurs activités professionnelles, certains déclarants avaient compté des mandats et fonctions électives. Or, conformément à ce qui est indiqué dans le guide du déclarant, les mandats électifs doivent être mentionnés dans une rubrique particulière. Le cas échéant, nous avons donc supprimé les mandats déclarés comme des activités professionnelles.

Prises isolément, ces déclarations ne permettent que d'établir une liste d'activités dont l'intérêt est limité. Nous avons enrichi ces données en les croisant avec celles contenues dans d'autres bases ou en leur apportant une qualification supplémentaire.

Partant du constat que la composition de l'Assemblée nationale avait été largement renouvelée par les élections de juin 2017, nous avons décidé de croiser les données avec la répartition des députés en trois groupes : nouveaux élus, sortants, anciens élus. Récoltées sur le site de l'Assemblée nationale, ces informations ont dû être complétées dans certains cas particuliers.

Les activités sont déclarées d'une manière assez précise : le poste et le nom de l'employeur sont mentionnés. Nous avons croisé ces informations avec des bases de données sur les sociétés afin de répartir les activités selon le domaine ou le prisme public-privé. Nous avons ainsi pu déterminer les domaines d'activité les plus représentés au sein de l'Assemblée.



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Mme la présidente Virginie Duby-Muller. Quelle différence faites-vous entre un ancien député et un député sortant ?

M. Yann Adusei, adjoint au pôle communication et relations institutionnelles de la HATVP. Pour reprendre la classification établie par l'Assemblée nationale, les anciens députés sont, par exemple, ceux qui étaient élus pendant la XIII^e législature. Les députés sortants sont ceux qui ont été élus lors de la dernière législature.

Mme Élodie Cuerq, responsable du pôle communication et relations institutionnelles de la HATVP. Je précise qu'un suppléant de ministre qui aurait été député jusqu'en 2016, par exemple, et qui aurait ensuite perdu son mandat, est considéré comme un ancien député et non pas comme un sortant.

M. Yann Adusei. Dernière précision méthodologique concernant la répartition des activités selon leur domaine d'appartenance : nous avons utilisé la nomenclature d'activité française (NAF) établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et qui fait référence depuis 2008.

Dans la note, nous avons distingué les activités professionnelles qui ont été déclarées comme conservées.

En ce qui concerne leur passé, plus des trois quarts des députés déclarent une ou plusieurs activités professionnelles au cours des cinq dernières années. Ceux qui ne déclarent aucune activité professionnelle sont, pour l'essentiel, des primo-députés.

Près des deux tiers des activités professionnelles antérieures déclarées étaient exercées dans le secteur privé, tandis que 20 % l'étaient dans l'administration publique. Au sens de la nomenclature que j'évoquais précédemment, cette dernière catégorie comprend toutes les activités de nature gouvernementale habituellement exercées par l'administration publique, mais elle n'inclut pas les domaines de l'enseignement public et de la santé, quand bien même ces activités sont exercées dans le secteur public. Les activités spécialisées, scientifiques et techniques, c'est-à-dire essentiellement des activités juridiques et de conseil, représentent quasiment 20 % des activités antérieures déclarées. L'enseignement correspond à environ 14 % des activités antérieures déclarées. Les activités immobilières ou relevant de l'industrie manufacturière sont très peu représentées. À partir d'une simple recherche par mot-clé, nous avons aussi identifié une quinzaine de députés ayant une ou plusieurs activités antérieures au sein de groupes du CAC 40.

Si l'on se concentre sur le métier de consultant, on observe que 15 % des députés déclarent une ou plusieurs activités de ce type au cours des cinq dernières années. Ceux-là déclarent en moyenne 1,3 activité de consultant.

On constate qu'une majorité de députés ne déclare aucune participation aux organes dirigeants d'un organisme privé ou une société. La moitié des autres n'en déclare qu'une seule. Précisons que cette participation peut prendre plusieurs formes : siéger dans un conseil d'administration, être autoentrepreneur ou autres.

Mme Élodie Cuerq. Pour ma part, je vais concentrer mon propos sur les activités conservées par les députés.

Les données issues des déclarations montrent qu'environ 20 % des députés déclarent conserver au moins une activité professionnelle. Dans cette masse, nous avons isolé les primo-députés qui sont 72 % à déclarer une activité professionnelle contre 22 % des députés sortants.

Les députés qui déclarent conserver au moins une activité professionnelle sont très majoritairement des hommes – les trois quarts d'entre eux – et ils ont une moyenne d'âge de cinquante et un ans. Quelles sont les activités conservées ? Ce sont essentiellement des activités de conseil ou juridiques. Viennent ensuite des activités relevant des domaines de la santé et de l'enseignement qui, *a priori*, semblent plus aménageables qu'une activité salariée classique.

J'en viens aux rémunérations liées à ses activités conservées. En 2016, la rémunération moyenne était de 44 508 euros nets annuels. Ce montant n'est pas forcément resté au même niveau car on peut supposer qu'il y a une réduction d'activité liée au mandat.

Parmi les députés ayant eu une ou plusieurs activités de consultant au cours des cinq dernières années, 22 % des députés déclarent en conserver au moins une. Parmi les députés ayant eu une ou plusieurs participations aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société, 54 % en conservent au moins une.

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

M. David Ginocchi, responsable du pôle juridique et des études. Que peut-on en tirer comme conséquence sur la manière dont le mandat député vient s'insérer dans une carrière professionnelle quelle qu'elle soit ? Que peut en déduire la HATVP en matière de déontologie, de prévention des conflits d'intérêts, voire de régulation de la période post-mandat ?

En raison des biais méthodologiques évoqués et du fait que les déclarations n'ont pas vocation à établir ce genre de statistiques, nous avons préféré ne pas faire de proposition formelle dans la note. Nous avons néanmoins essayé d'explorer trois pistes que je vais vous résumer ici.

La première tient à la typologie des activités conservées par les députés et à ce que l'on peut en déduire en matière de prévention des conflits d'intérêts. Comme le montre l'histogramme de la page 15, la plupart des activités conservées sont dites aménageables : activités de conseil, d'avocat. Elles représentent plus de la moitié des activités conservées, si l'on enlève celles des secteurs de la santé et de l'enseignement qui sont souvent exercées dans des volumes assez réduits. Pour un député, il est évidemment plus difficile d'avoir une activité salariée à temps plein qu'une activité de conseil ou d'avocat que l'on peut facilement aménager.

(...)

La deuxième piste concerne le cumul de rémunérations. Le tableau de la page 16 indique les rémunérations perçues en 2016 par les députés qui ont déclaré conserver une activité en 2017, sachant que les montants ont probablement diminué après le début du mandat. Au cours des débats sur le texte pour la confiance dans la vie politique, il avait aussi été toujours proposé de plafonner les revenus annexes à un certain pourcentage de l'indemnité parlementaire.

Nous avons analysé les effets d'un tel plafonnement en prenant les deux chiffres proposés à l'époque pour le plafond des revenus annexes : 50 % ou 100 % de l'indemnité parlementaire. Dans le premier cas – environ 35 000 euros par an –, les revenus de cinquante-sept parlementaires, c'est-à-dire 45 % des députés qui conservent une activité, devraient diminuer. Dans le second cas – environ 70 000 euros par an –, seulement vingt-cinq députés seraient concernés par ce plafonnement, soit 20 % de ceux qui déclarent conserver une activité. Un plafonnement ne concernerait que peu de députés mais il affecterait de façon très importante les quelques députés qui ont des revenus annexes très élevés.

(...)

Mme Élodie Cuerq. Avant de faire des statistiques, nous nous sommes aussi beaucoup interrogés sur la participation aux organes dirigeants. Ainsi, considérant que les participations aux organes dirigeants d'organismes publics étaient essentiellement liées à des fonctions ou des mandats électifs, nous les avons toutes exclues.

Restent ensuite beaucoup de participations à des conseils d'administration, beaucoup de présidences d'association de tous types, beaucoup de participations à des conseils d'administration de sociétés d'économie mixte. Faut-il les considérer comme de véritables activités professionnelles ? Nous nous sommes beaucoup interrogés. Il était un peu compliqué d'exclure complètement cela, mais il est vrai que les associations, les sociétés d'économie mixte et, dans une moindre mesure, les organes dirigeants des sociétés civiles immobilières – qui peuvent être liés, en fait, au patrimoine personnel des parlementaires – fournissent le plus gros de ces participations aux organes dirigeants d'un organisme privé.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Tout d'abord, merci beaucoup, mesdames, messieurs, pour cette présentation. Comme vous l'avez indiqué, c'est un exercice assez inédit que cette photographie des activités professionnelles des députés, et, c'est vrai, assez frustrant, parce que nous aimerions aussi envisager leur évolution professionnelle – on n'est pas député toute sa vie.

L'aspiration au renouvellement se fait en tout cas plus forte, mais il ne faudrait pas qu'il ne soit possible qu'au détriment de ceux qui s'investissent dans un mandat parlementaire. Ce ne doit pas être un handicap, mais on peut voir le mandat parlementaire comme une parenthèse ou une étape dans une vie, comme un engagement, aussi. Comment cet engagement s'insère-t-il dans une carrière ? Il était donc important de savoir si les députés conservaient une activité ou non. Nous constatons que c'est peut-être plus facile pour les hommes, mais nous ne savons pas pourquoi. Par ailleurs,



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

les catégories de la nomenclature d'activités française (NAF) sont extrêmement larges. Nous aimerions avoir une connaissance plus précise de ces questions.

Par ailleurs, en page 16 de votre contribution écrite, un graphique présente les « rémunérations 2016 pour les activités conservées ». En ordonnées figure le montant. Je suppose que c'est le nombre de députés concernés qui figure en abscisses, de 0 à 140. Ainsi, à peu près 130 députés auraient eu en revenu net de 50 000 euros en 2016. Ai-je bien compris ?

M. Yann Adusei. C'est un peu différent. En réalité, sur ce graphique, un point correspond à un député. Ainsi, à la position 120, le point aux alentours de 15 000 euros signifie que la rémunération de ce « député 120 » était d'environ 15 000 euros en 2016. Ces données en abscisses permettent en fait d'apprécier le lot qui a été étudié.

Mme Élodie Cuerq. En fait, nous voyons une concentration dans le bas du graphique. Les députés dont la rémunération se situe à proximité de la borne inférieure de la fourchette sont plus nombreux que les députés dont la rémunération se situe à proximité de la borne supérieure. Nous avons tout de même retiré de ce calcul deux ou trois députés dont les revenus vraiment très élevés, d'un montant de plusieurs millions d'euros, faisaient artificiellement monter artificiellement la moyenne.

Mme Lisa Gamgani. Environ un cinquième des députés déclarent conserver au moins une activité professionnelle. Cela explique que l'échantillon que nous avons étudié soit restreint à environ 140 députés.

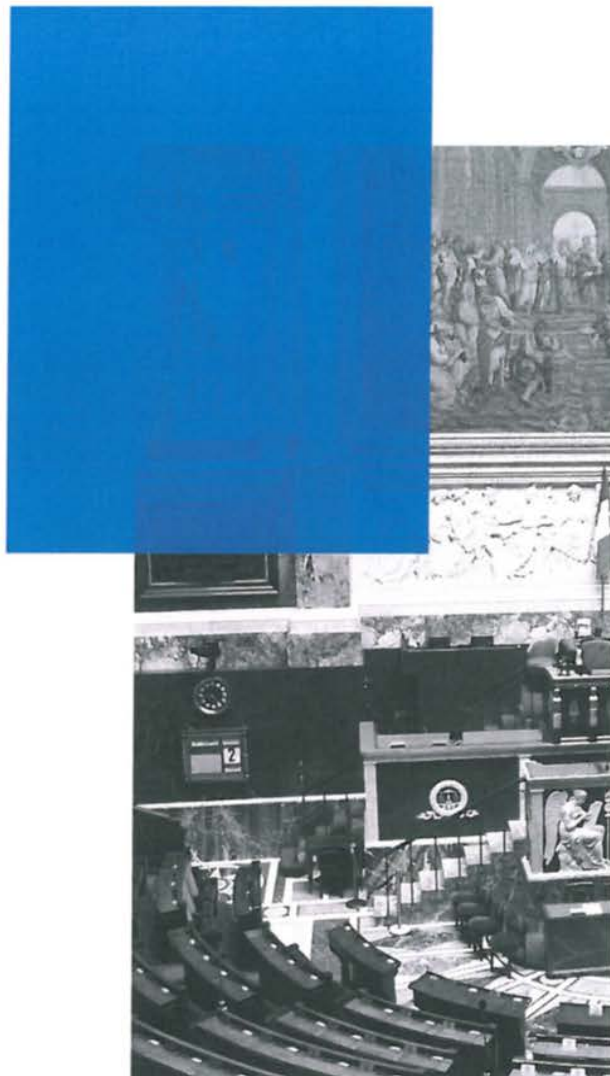
(...)



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

Les activités professionnelles des députés de la XV^{ème} Législature



Contribution à la feuille de route « *Suspension et reprise
de la carrière professionnelle des députés* » du groupe de
travail de l'Assemblée nationale sur le statut des députés

Mai 2018

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Note méthodologique

Par courrier en date du 27 mars 2018, le Président de l'Assemblée nationale a sollicité la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique afin qu'elle adresse au groupe de travail sur le statut des députés chargé de formuler des propositions sur le thème « *suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés* » des « *éléments d'informations agrégés* » sur « *les activités exercées par les députés avant le début de leur mandat, pendant leur mandat et après la fin de leur mandat* ».

Cette contribution doit être appréhendée en tenant compte du délai contraint imparti à la Haute Autorité et des limites en termes de disponibilité de données propres à la situation des députés. Des enrichissements pourraient être envisagés dans le cadre d'une étude approfondie.

La Haute Autorité collecte des informations sur les activités professionnelles exercées par les députés avant le début de leur mandat et pendant leur mandat au moyen des déclarations d'intérêts et d'activités que les députés doivent lui adresser au début de leur mandat et, le cas échéant, au cours de celui-ci en cas de modification substantielle des intérêts. Elle ne dispose par contre d'aucune donnée sur les activités exercées par ces députés après leur mandat.

La Haute Autorité rend publiques ces déclarations et les données qu'elles contiennent sur son site internet en open data afin de permettre leur exploitation ou leur réutilisation par tout citoyen ou toute institution. Elle en vérifie le contenu afin de s'assurer uniquement de l'absence d'omission d'une partie substantielle des intérêts, le contrôle des incompatibilités étant effectué par le bureau de l'Assemblée nationale et la prévention des conflits d'intérêts par le déontologue.

- > Cette note vise à décrire les sources utilisées et les traitements réalisés en vue de produire une analyse statistique sur les activités professionnelles des députés de la XV^{ème} législature.

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

I. Les sources utilisées

1. Des statistiques élaborées sur la base des déclarations d'intérêts et d'activités

Les statistiques ont été élaborées sur la base des **déclarations d'intérêts et d'activités de 570 députés de la XV^{ème} législature** accessibles en ligne sur le site internet de la Haute Autorité (www.hatvp.fr) à la date du 9 avril 2018¹. Le cas échéant, les déclarations modificatives plus récentes ont remplacé les déclarations initiales afin de disposer de l'image la plus fidèle possible des activités des députés.

1. Le lot exploité ne comprend pas les déclarations d'intérêts et d'activités de 7 députés, non publiées à la date du 9 avril 2018 (cas d'élection législative partielle ou remplacement d'un député par son suppléant).

2. Une analyse circonscrite aux trois premières rubriques de la déclaration d'intérêts et d'activités

L'analyse se concentre sur les trois premières rubriques de la déclaration d'intérêts et d'activités² qui contiennent les informations relatives aux activités professionnelles des députés :

2. Pour plus d'informations, consulter le guide du déclarant (avril 2018) sur : <http://bit.ly/2lm1nZ5>

> Rubrique n° 1 : « Activités professionnelles exercées durant les cinq dernières années »

Cette rubrique porte sur les activités exercées au jour de l'élection et dans les cinq années précédentes. Les fonctions ministérielles sont assimilées à des activités professionnelles et doivent donc figurer dans cette rubrique. En revanche, les mandats et fonctions électifs ne figurent pas dans cette rubrique. Les activités de consultant ne doivent être mentionnées que dans la rubrique n° 2. Il est précisé dans cette rubrique si le député envisage de conserver les activités déclarées.

> Rubrique n° 2 : « Activités de consultant exercées durant les cinq dernières années »

Cette rubrique porte sur les activités de consultant exercées au jour de l'élection et dans les cinq années précédentes. Les activités de consultant doivent être déclarées dans cette rubrique quel que soit le statut sous lequel elles sont exercées (salarié d'une société de conseil, auto-entrepreneur...). Les activités de consultant qui ont été exercées à titre bénévole doivent également être mentionnées. Il est précisé dans cette rubrique si le député envisage de conserver les activités déclarées.

Dans le cadre de la présente analyse, sont entendues comme des activités professionnelles les informations contenues dans les rubriques n° 1 et n° 2.

> Rubrique n° 3 : « Participations à des organes dirigeants durant les cinq dernières années »

Cette rubrique porte sur les participations exercées au jour de l'élection dans les cinq années précédentes. Toutes les fonctions dirigeantes, qu'elles aient donné lieu ou non à rémunération, doivent être mentionnées. Les structures concernées sont notamment les suivantes :

- organismes publics : établissements publics, groupements d'intérêt public ;
- organismes privés : associations, sociétés, partis politiques, fondations...

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Pour une société, s'entendent notamment comme participation aux organes dirigeants les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président et de membre du directoire, de membre ou de président du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant. Il est précisé dans cette rubrique si le député envisage de conserver les participations déclarées.

3. Des données en partie « retraitées » afin d'améliorer l'exactitude des informations exploitées

De façon générale, les données de recherche ont été analysées telles qu'elles ont été déclarées par les députés.

Toutefois, le téléservice ADEL offrant une importante latitude aux déclarants pour remplir les informations demandées, plusieurs incohérences ou variables redondantes ont été identifiées au moment de l'exploitation des données. Ces aspects déficients ont fait l'objet d'un retraitement par la Haute Autorité.

> Suppression des doublons

L'exploitation des données a permis d'identifier une dizaine de cas dans lesquels une même activité professionnelle était déclarée à plusieurs reprises – pour des périodes différentes –, biaisant ainsi le calcul du nombre total d'activités professionnelles déclarées. Ces cas ont fait l'objet d'un retraitement qui a consisté à supprimer les doublons.

> Suppression des fonctions et mandats électifs mentionnés comme des activités professionnelles

Quelques rares cas ont pu être identifiés dans lesquels les fonctions et mandats électifs étaient mentionnés dans les rubriques n° 1 et n° 2 de la déclaration au lieu d'être indiqués dans la rubrique prévue à cet effet (rubrique n° 7). Pour ces cas, les fonctions et mandats électifs déclarés ont été supprimés.

> Suppression des participations aux organes dirigeants d'organismes publics

Dans le cadre de la présente analyse, les fonctions dirigeantes exercées au titre d'un mandat politique ou comme représentant de l'État ou d'une collectivité locale n'ont pas été prises en compte. En effet, celles-ci découlant de fonctions ou mandats électifs, elles ne constituent pas une activité professionnelle au sens des rubriques n° 1 et n° 2 de la déclaration d'intérêts et d'activités.

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

II. L'enrichissement des données

Prises isolément, les données issues des déclarations d'intérêts et d'activités ne permettent de disposer que d'une liste d'activités. Il importait dès lors de les croiser avec d'autres bases de données afin d'identifier des corrélations significatives.

Compte tenu des difficultés d'exploitation liées à la saisie en texte libre des informations contenues dans les déclarations, l'enrichissement des données a été effectué manuellement et les données qualifiées qui en résultent peuvent présenter des erreurs d'appréciation.

1. La répartition des députés selon leur statut (primo-députés/sortants/anciens)

L'Assemblée nationale a établi, à l'issue des élections des 11 et 18 juin 2017, une liste des députés élus, répartis selon leur statut. Cette liste, accessible sur son site internet³, n'a toutefois pas été mise à jour depuis.

3. <http://bit.ly/2GnBDp2>

Aussi, le statut de plusieurs députés élus après le 18 juin 2017 (cas d'élection législative partielle ou remplacement d'un député par son suppléant) a dû être défini par la Haute Autorité, sur la base des informations recueillies sur le site personnel des députés concernés ou grâce à des recherches complémentaires.

2. La répartition des activités selon le secteur public/privé

Les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 ont contribué à un large renouvellement de l'Assemblée. Ce mouvement s'est notamment illustré par un nombre important de primo-députés issus du secteur privé comme l'ont relaté de nombreux articles de presse⁴. Il importait dès lors d'inclure cette variable dans l'analyse statistique afin de mettre en regard les activités déclarées et le secteur dont elles relèvent.

4. <http://bit.ly/2lqA3ZK>
<https://lemde.fr/2wHfYsq>

Cette répartition selon le secteur d'activités a été réalisée grâce à la description de l'activité exercée et sur la base des informations relatives à l'employeur (rubrique n° 1 et n° 2).

3. La répartition des activités selon le domaine d'activités

La nomenclature d'activités française (NAF) est une « *nomenclature des activités économiques productives, principalement élaborée pour faciliter l'organisation de l'information économique et sociale* »⁵. Dans le cadre de la présente analyse, elle a été utilisée afin de d'identifier les domaines d'activités les plus représentés chez les députés.

5. <http://bit.ly/2KuWauy>

La classification des activités a pu être réalisée à partir du croisement des données issues des déclarations (identité de l'employeur et description de l'activité professionnelle) avec celles des bases de données sur les entreprises (Sirène, Societe.com). Ces croisements ont permis d'isoler un « code NAF » correspondant à une section de la nomenclature⁶ (ex: le code 69.10Z correspond à la sous-classe « Activités juridiques » appartenant à la section « Activités spécialisées, scientifiques et techniques »).

6. Cf. annexe pour la description des sections de la nomenclature



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Données générales

570 déclarations d'intérêts et d'activités
analysées dont :

61% de déclarations initiales
39% de déclarations modificatives

570 députés⁷ concernés dont :

73% de primo-députés
25% de députés sortants
2% d'anciens députés

7. Le lot exploité ne comprend pas les déclarations d'intérêts et d'activités de 7 députés, non publiées à la date du 9 avril 2018 (cas d'élection législative partielle ou remplacement d'un député par son suppléant).

Répartition par sexe :

61% d'hommes
39% de femmes

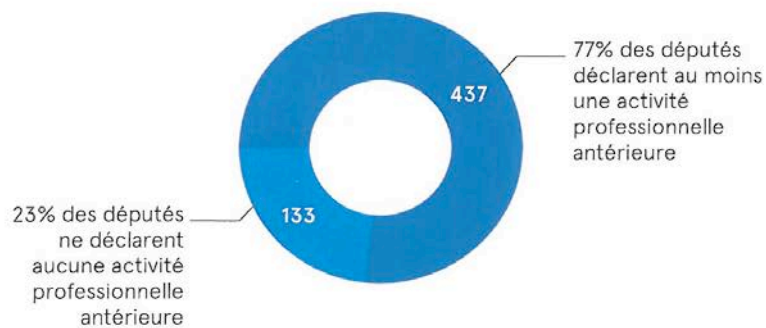
Moyenne d'âge : **50 ans**

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

I. Le passé professionnel des députés de la XV^{ème} législature

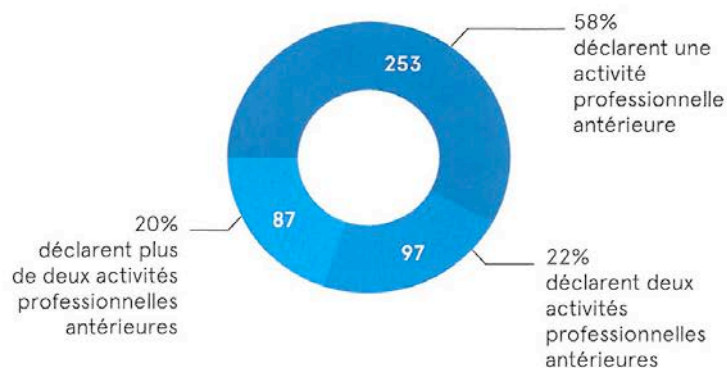
1. Les activités professionnelles

- > **Plus de trois quarts** des députés déclarent une ou plusieurs activités professionnelles au cours des 5 dernières années.



- > Parmi les 133 députés qui ne déclarent aucune activité professionnelle antérieure, **71% sont des députés sortants**.

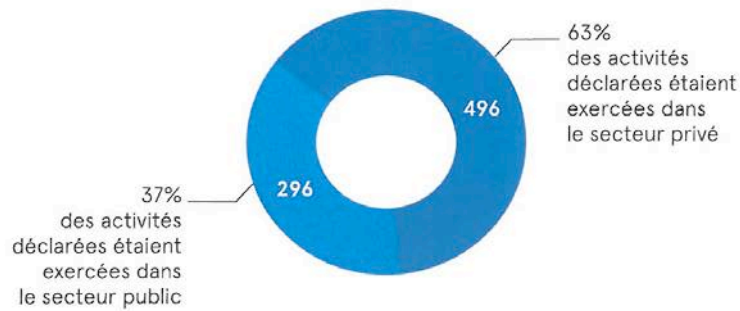
- > Les 437 autres députés déclarent en moyenne **1,6 activité**.





LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

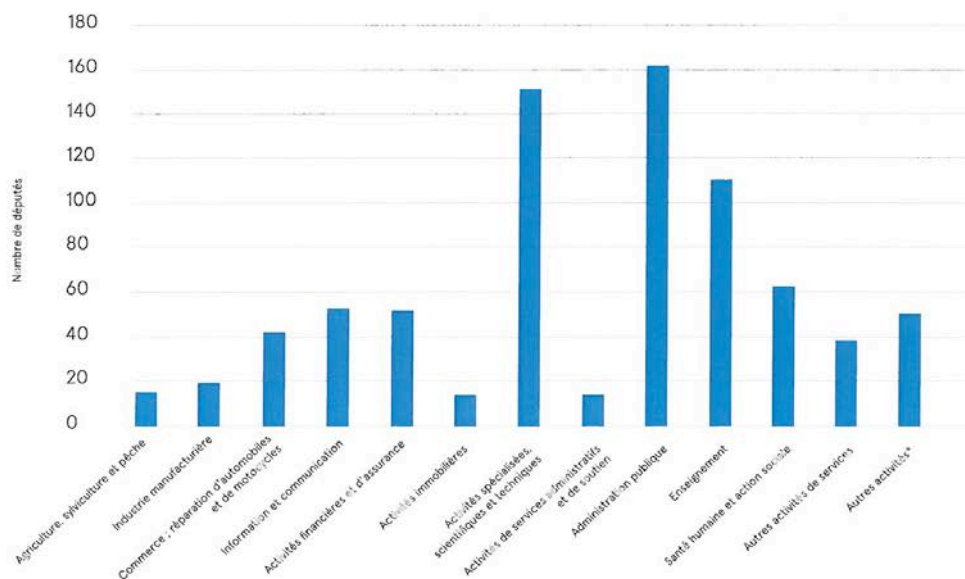
- > Près des deux tiers des activités professionnelles antérieures déclarées étaient exercées dans le secteur privé.



- > 20% des activités professionnelles antérieures déclarées par les députés étaient exercées dans l'administration publique⁸. Les activités spécialisées, scientifiques et techniques (essentiellement les activités juridiques et de conseil) représentent 19% des activités antérieures déclarées et l'enseignement 14%.

8. Au sens de la nomenclature d'activités française (cf. annexe).

Répartition des activités déclarées
selon la nomenclature d'activités française (NAF)

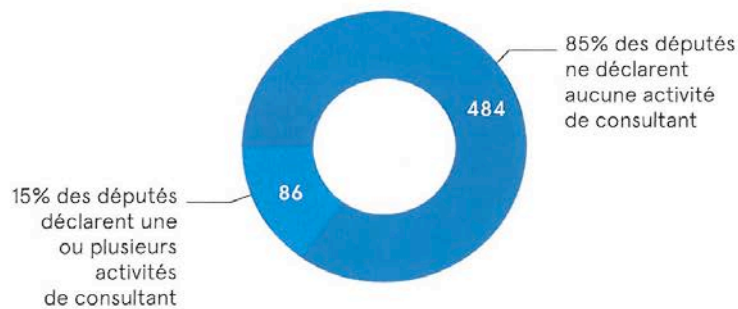


* Autres activités : Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (1%); Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution (1%); Construction (1%); Transports et entreposage (1%); Hébergement et restauration (1%); Arts, spectacles et activités récréatives (1%).

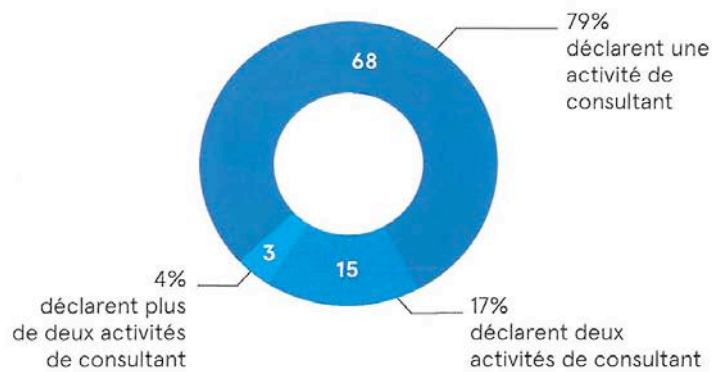
LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

2. Les activités de consultant

- > 15% des députés déclarent une ou plusieurs activités de consultant sur les 5 dernières années.



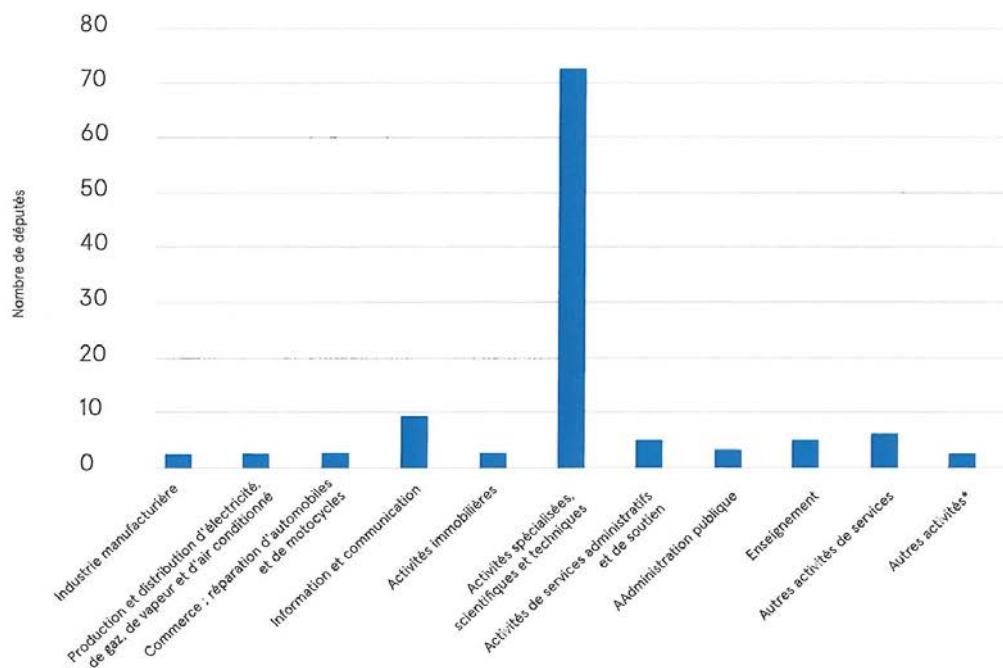
- > Ils déclarent en moyenne 1,3 activité de consultant.





LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Répartition des activités de conseil déclarées
selon la nomenclature d'activités française (NAF)

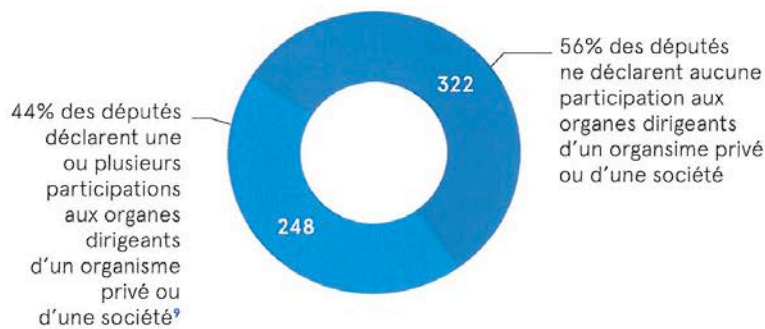


* Autres activités : Activités financières et d'assurance (1%) ; Arts, spectacles et activités récréatives (1%)

LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

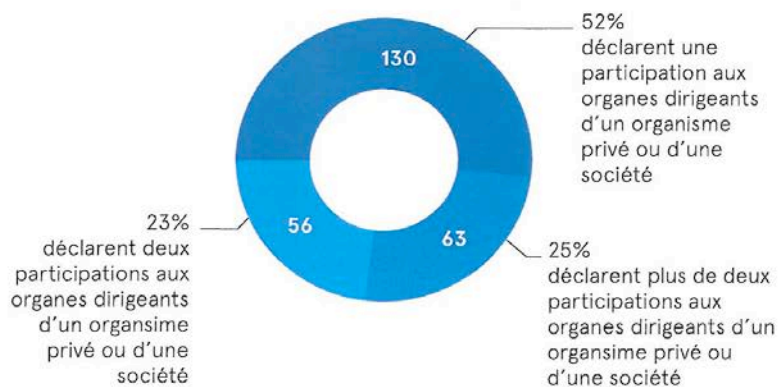
3. Les participations aux organes dirigeants

- > Une majorité de députés ne déclare aucune participation aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société.



⁹. Dont 25 députés qui déclarent uniquement des participations au sein des organes dirigeants d'une société d'économie mixte (SEM).

- > Les députés qui déclarent une ou plusieurs participations, déclarent en moyenne **2,2 participations** aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société.

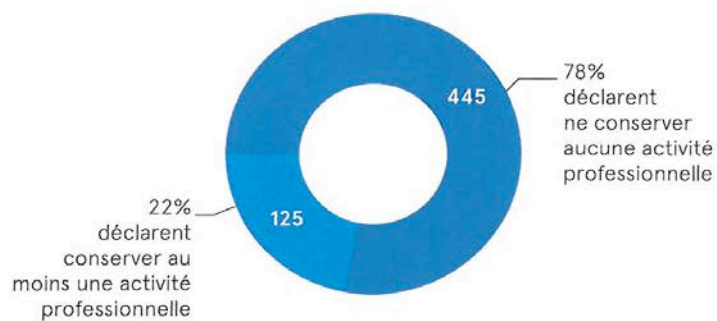


LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

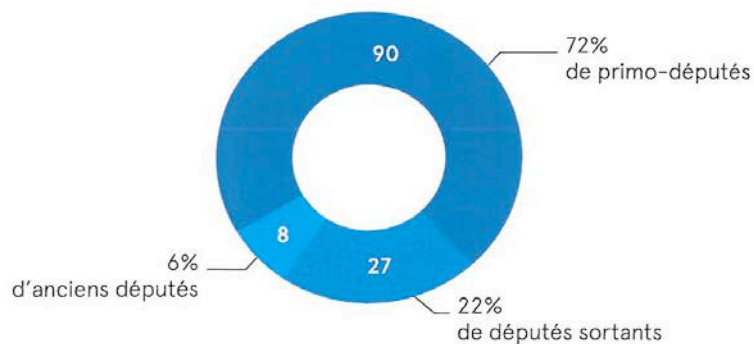
II. Les activités conservées par les députés

1. Les activités professionnelles

> **Un cinquième des députés** déclarent conserver au moins une activité professionnelle.

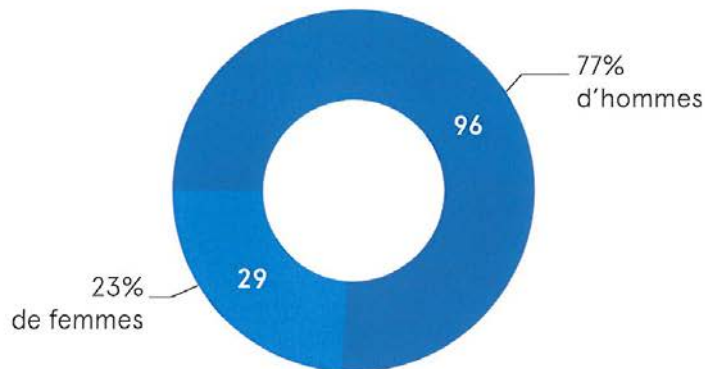


> **72% des députés** déclarant conserver au moins une activité professionnelle sont des primo-députés.



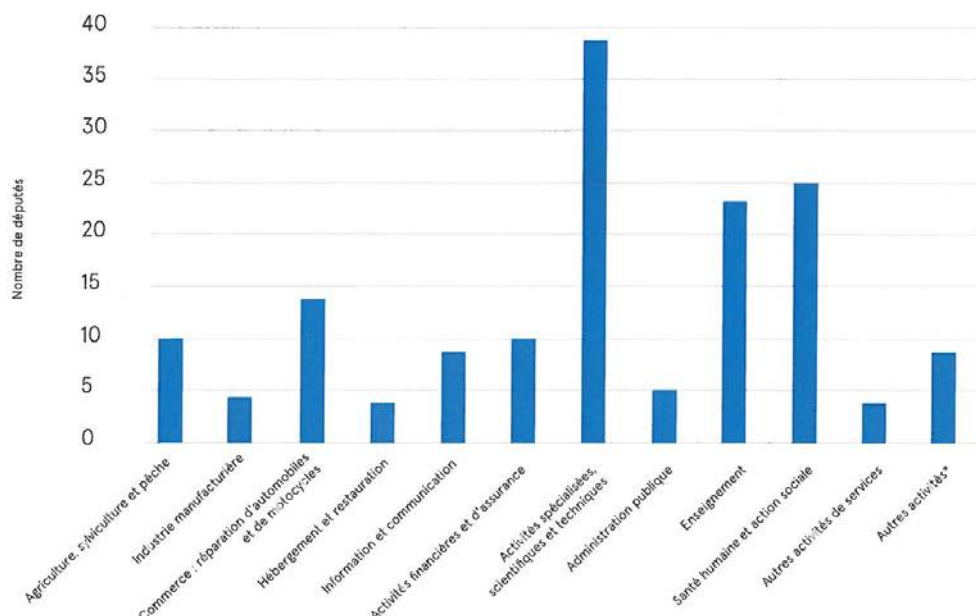
LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

- > **77% des députés** déclarant conserver au moins une activité professionnelle sont des hommes.



- > La moyenne d'âge des députés déclarant conserver au moins une activité professionnelle est de **51 ans**.
- > Les **activités spécialisées, scientifiques et techniques** - essentiellement le conseil - sont les plus conservées (25%). Viennent ensuite les activités relevant du domaine de la santé (17%) et de l'enseignement (15%).

Répartition des activités conservées selon la nomenclature d'activités française (NAF)



* Autres activités : Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution (1%) ; Transports et entreposage (1%) ; Activités immobilières (1%) ; Activités de services administratifs et de soutien (1%) ; Arts, spectacles et activités récréatives (1%).

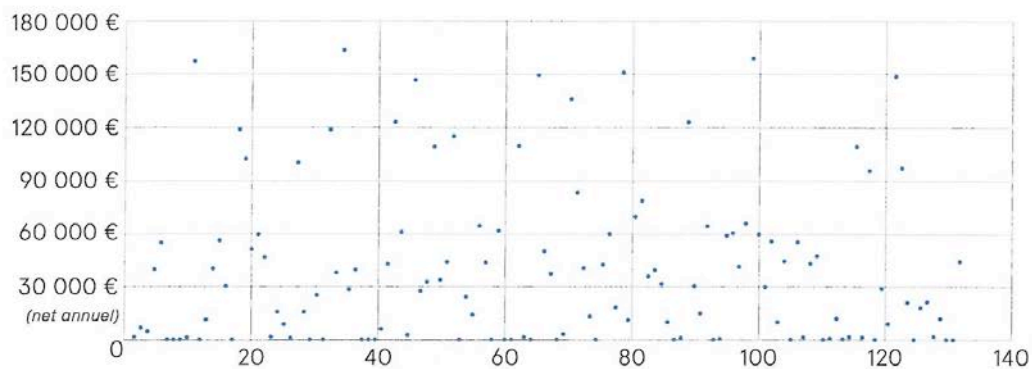


LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

- > Pour ces activités, la rémunération moyenne des députés concernés était, en 2016, de **44 508 € nets annuels**.

Rémunérations 2016 pour les activités conservées

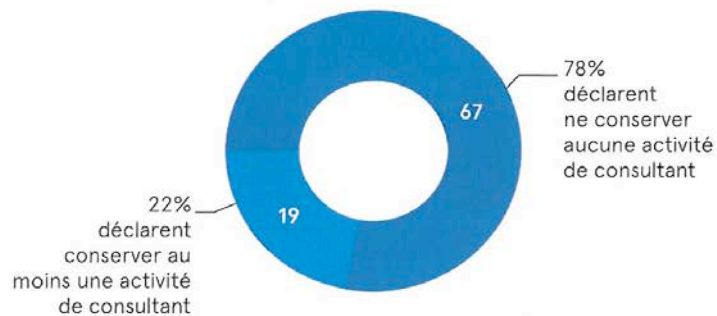
(revenus > 0 € et < 200 000 €)



LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

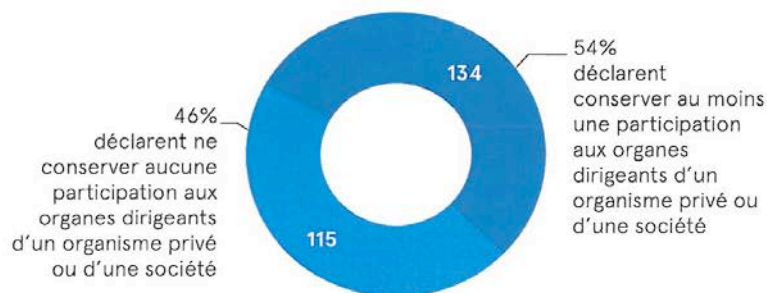
2. Les activités de consultant

- > Parmi les députés déclarant une ou plusieurs activités de consultant sur les 5 dernières années, **22% déclarent en conserver au moins une.**



3. Les participations aux organes dirigeants

- > Parmi les députés déclarant une ou plusieurs participations aux organes dirigeants d'un organisme privé ou d'une société, **54% déclarent en conserver au moins une.**





LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Annexe

Structure et description de la nomenclature d'activités françaises (NAF)¹⁰

10. <http://bit.ly/2KuWauy>

Section de la NAF	Description
Agriculture, sylviculture et pêche	Exploitation des ressources naturelles végétales et animales; activités de culture, d'élevage, de sylviculture, d'exploitation forestière et de production d'animaux ou de produits animaux dans une exploitation agricole ou dans leur habitat naturel.
Industrie manufacturière	Transformation physique ou chimique de matériaux, substances ou composants en nouveaux produits.
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	Fourniture d'électricité, de gaz naturel, de vapeur et d'eau chaude via une infrastructure permanente (réseau) de lignes, canalisations et conduites, notamment pour les sites industriels et l'habitat résidentiel.
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	Activités liées à la gestion de différents types de déchets ; activités liées à la distribution d'eau
Construction	Activités de construction générale et de construction spécialisée pour les bâtiments et le génie civil ; rénovation et la réparation de bâtiments et d'ouvrages de génie civil ; activités de promotion immobilière pour la construction de bâtiments et d'ouvrages de génie civil réalisées en vue d'une vente ultérieure des projets immobiliers (non pour leur exploitation).
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	Commerce de gros et de détail (vente sans transformation) de tout type de marchandises et la prestation de services liés à la vente de marchandises.
Transports et entreposage	Activités liées au transport, régulier ou non, de passagers et de marchandises, par rail, par route, par conduites, par eau ou par air et les activités connexes, telles que l'exploitation des infrastructures de transport, la manutention du fret, l'entreposage, etc ; les activités de poste et de courrier.
Hébergement et restauration	Mise à disposition de lieux d'hébergement pour des séjours de courte durée pour des visiteurs ou d'autres voyageurs ainsi que la fourniture de repas complets pour consommation immédiate.

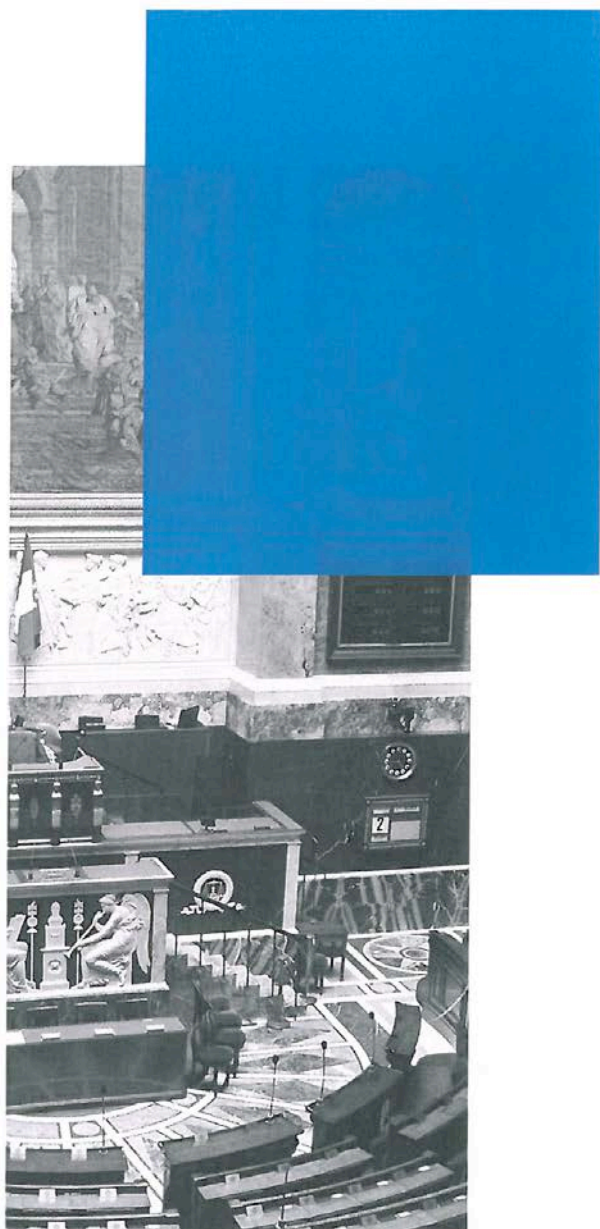


LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE

Information et communication	Production et la distribution de produits d'information et de produits culturels, la mise à disposition de moyens permettant de transmettre ou de distribuer ces produits, ainsi que les données ou les communications ; activités liées aux technologies informatiques, les services de traitement des données et d'autres services d'information.
Activités financières et d'assurance	Activités des services financiers, y compris les activités d'assurance, de réassurance et des caisses de retraite, ainsi que les services financiers de soutien ; activités de détention d'actifs telles que les activités des sociétés holding et des fonds de placement et autres instruments financiers.
Activités immobilières	Activités de bailleurs, d'agents et/ou de courtiers dans l'un ou plusieurs des domaines suivants : vente ou achat de biens immobiliers, location de biens immobiliers, prestation d'autres services liés à l'immobilier tels que l'évaluation de biens immobiliers ou l'activité d'agent fiduciaire en immobilier.
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	Activités professionnelles, scientifiques et techniques spécialisées (activités juridiques et comptables, conseil en relations publiques et communication etc.).
Activités de services administratifs et de soutien	Activités de soutien aux activités générales des entreprises.
Administration publique	Activités de nature gouvernementale habituellement exercées par l'administration publique.
Enseignement	Enseignement à tous les niveaux et pour toutes les disciplines.
Santé humaine et action sociale	Éventail d'activités allant des soins assurés par des professionnels de la santé dans des établissements hospitaliers et d'autres structures médicales à des activités d'action sociale peu ou pas médicalisées, en passant par des activités d'hébergement médico-social à composante sanitaire.
Arts, spectacles et activités récréatives	Activités destinées à répondre aux intérêts du grand public en matière de culture, de divertissement et de loisirs, y compris les spectacles et l'exploitation de musées, de salles de jeux, d'équipements sportifs et récréatifs
Autres activités de services	Activités des organisations associatives, la réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques ainsi que diverses activités de services personnels.




LES ACTIVITES PROFESSIONNELLES DES DEPUTES DE LA XV^E LEGISLATURE




HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

Suivez-nous sur :

 www.hatvp.fr

 @HATVP

 [linkedin.com/company/hatvp](https://www.linkedin.com/company/hatvp)



Les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires



LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

120 JUIN 2018

Présenté par Jacqueline MAQUET, Rapporteure
Groupe présidé par Michel LARIVE

Composé de :

Président : Michel LARIVE : La France insoumise

Rapporteure : Jacqueline MAQUET : La République En Marche

Membres :

Yannick FAVENNEC BECOT : UDI, Agir et Indépendants

Régis JUANICO : Nouvelle Gauche

Gilles LURTON : Les Républicains

Jean-Paul MATTEI : Mouvement Démocrate et apparentés

Stéphane PEU : Gauche Démocrate et Républicaine

Claire PITOLLAT : La République En Marche

Jean-Charles TAUGOURDEAU : Les Républicains

Nicole TRISSE : La République En Marche



Photo du groupe de travail.

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	59
I MOT DU PRÉSIDENT	60
I INTRODUCTION	61
I PROPOSITIONS	63
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	109
I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	112
I MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	113



SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le présent rapport, fruit de 4 mois d'auditions, tables-rondes et déplacements à l'étranger organisés par le groupe de travail, comprend 23 propositions.

Celles-ci sont présentées sous la forme de fiches propositions et sont déclinées, au fil du rapport, selon les 5 axes suivants :

A. Sensibiliser et former à la gestion du handicap

Cette première série de propositions (n°1 à 6) se caractérise par une approche essentiellement transversale de la prise en compte du handicap, en mettant l'accent sur les besoins en coordination, en formation et en information. Il est notamment suggéré de mettre en place un coordinateur handicap, qui pourrait être rattaché par exemple au Secrétariat général de la Questure, et un réseau de correspondants handicap dans chaque service de l'Assemblée, afin d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre des propositions du groupe et de veiller en permanence à la bonne prise en compte des besoins des personnes handicapées. Il est aussi proposé de former à la gestion du handicap ces personnes ainsi que les agents chargés de l'accueil, tout en sensibilisant les encadrants et collègues directs des personnels en situation de handicap. Enfin, le groupe considère qu'un guide des bonnes pratiques d'accueil et de prise en charge des handicaps gagnerait à être créé sur les sites intranets de l'Assemblée.

B. Renforcer la prise en compte du handicap dans la gestion des emplois et des compétences

Ce deuxième groupe de propositions (n°7 à 9) vise à renforcer encore la prise en compte du handicap dans la gestion des ressources humaines à l'Assemblée. Le groupe ne limitant pas ses travaux aux seuls services, il suggère d'informer spécialement les députés, par le biais d'une rubrique dans leur livret d'accueil, sur la possibilité de recruter un collaborateur en situation de handicap. Il propose aussi d'identifier progressivement les postes dans les services qui peuvent être sans difficulté compatibles avec les principaux types de handicaps et de faire bénéficier les personnels handicapés d'un accompagnement renforcé par le médecin de prévention.

C. Améliorer l'accessibilité des locaux de l'Assemblée nationale aux personnes en situation de handicap

Le troisième bloc de propositions (n°10 à 16) concerne l'accessibilité des locaux de l'Assemblée, qui doit continuer à progresser. Il est proposé, dans ce domaine, de définir une stratégie en cinq ans à partir des conclusions d'un audit attendues au mois de septembre prochain, de renforcer lors des prochains travaux l'accessibilité de l'hôtel de Broglie et, pendant la prochaine interlégislature, de l'hémicycle. Le groupe recommande aussi de poursuivre la mise aux normes progressive des ascenseurs, d'adapter la signalétique et les conditions matérielles d'accueil des personnes handicapées, tout en leur permettant le plus possible d'utiliser de façon autonome les installations techniques qui ont été spécialement créées à leur intention.

D. Faciliter l'accès des personnes en situation de handicap au contenu des travaux parlementaires

La quatrième série de propositions (n°17 à 21) tend à accentuer les efforts engagés par l'Assemblée nationale pour adapter ses dispositifs de communication aux besoins et contraintes particulières des personnes en situation de handicap. Le groupe considère que cela vaut, tout particulièrement, pour les personnes en situation de handicap sensoriel, ce qui devrait conduire à recourir plus fréquemment à l'interprétation en langue des signes des réunions les plus importantes, ainsi qu'à éditer de nouveaux livrets d'accueil en braille. Le groupe souhaite aussi que les personnes en situation de handicap mental ne soient pas oubliées, et qu'à l'instar d'autres parlements, l'Assemblée puisse, grâce à l'appui d'associations spécialisées, expérimenter la traduction de premières pages de son site internet en langage facile à lire et à comprendre (FALC).

E. Associer le secteur adapté et protégé à la politique d'achat de l'Assemblée nationale

Enfin, les deux dernières propositions émises par le groupe de travail (n°22 et 23) visent à renforcer la bonne prise en compte du handicap dans la politique d'achat de l'Assemblée nationale. Cela pourrait passer par une mobilisation de l'expertise du réseau national du secteur adapté et protégé (Réseau GESAT) en matière d'achats responsables et par un recours à ce secteur pour la fabrication des insignes parlementaires, afin de témoigner, par ces symboles essentiels, de l'engagement de la représentation nationale dans cet effort de solidarité.



MOT DU PRESIDENT

Le groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires avait consacré le 2^e semestre de l'année 2017 à l'étude de leur situation. Il a ouvert, en 2018, un nouveau volet dans ses activités : le Bureau de l'Assemblée l'a chargé de se pencher sur la prise en compte du handicap dans son fonctionnement.

Depuis sa première réunion le 13 février dernier, notre groupe de travail a procédé à 14 auditions et tables-rondes, en veillant à ce que ses travaux, filmés, fassent en outre l'objet d'une interprétation en langue des signes. Ce choix relevait d'une question de principe : la cohérence de notre démarche imposait évidemment de rendre, dans la mesure des possibilités techniques, nos travaux accessibles aux personnes en situation de handicap.

Le groupe a ainsi, en l'espace de trois mois, entendu près d'une cinquantaine de personnes spécialement impliquées ou concernées par la question du handicap, qu'il s'agisse de représentants syndicaux ou associatifs, ou encore de fonctionnaires d'horizons variés – ceux des services de l'Assemblée, que nous avons naturellement associés à ce travail, mais aussi ceux qui relèvent du pouvoir exécutif.

Notre groupe souhaitait aussi s'inspirer d'expériences étrangères : notre participation à deux déplacements, à Stockholm et à Londres, nous a permis d'identifier des problématiques souvent proches de celles rencontrées par notre assemblée (notamment pour les locaux du parlement britannique), des approches parfois différentes, ainsi que des pratiques innovantes ou avancées – le parlement suédois pouvant, en particulier, nous inspirer pour améliorer notre organisation et nos relations avec les personnes en situation de handicap.

Le handicap ne saurait rester l'affaire de quelques-uns, une question de spécialiste ou, pire, une réalité que l'on se refuserait à considérer : il doit être l'affaire de tous, à l'Assemblée plus encore qu'ailleurs. Le champ de notre étude était vaste. Ainsi, le handicap peut prendre des

formes variées (handicap moteur, sensoriel, mental, psychique ou encore maladies invalidantes) : nous nous sommes donc efforcés de ne pas nous focaliser sur les seules personnes à mobilité réduite. De même, le handicap peut toucher, au sein de notre assemblée, des publics bien différents : les députés, leurs collaborateurs, les personnels des services, ou encore les visiteurs, c'est-à-dire potentiellement tous nos concitoyens.

Nous avons beaucoup appris sur le handicap au cours des mois passés, ce qui nous a amenés à considérer sous un angle différent les conditions de travail à l'Assemblée. Je remercie la Rapporteuse, Mme Jacqueline MAQUET, avec qui il m'a été agréable de travailler, à nouveau, avec efficacité. J'adresse aussi mes remerciements à tous ceux qui ont bien voulu nous aider dans nos réflexions et nourrir nos propositions, grâce à leur expérience, leur connaissance du handicap, ou encore leur capacité à faire progresser le fonctionnement de notre institution.

L'Assemblée nationale a déjà mené des efforts non négligeables, au cours des dernières années, pour être plus accessible aux personnes en situation de handicap, et c'est bien souvent la connaissance de ces efforts qui reste insuffisante. Mais elle peut faire mieux encore, que ce soit en matière de formation et de recrutement, d'information et de communication, d'aménagement de ses locaux, d'accueil et d'accompagnement des personnes, ou encore d'achats responsables.

Ce rapport regroupe, en cinq grands thèmes, 23 propositions qui seront présentées au Bureau de l'Assemblée nationale, afin qu'il puisse prendre les décisions qu'il jugera nécessaires. Dans ce cadre, nous nous sommes efforcés de tenir compte des dynamiques déjà engagées et de formuler des propositions aussi opérationnelles que réalistes, au service d'une ambition que nous devons conserver dans la durée : mieux recevoir et intégrer les personnes en situation de handicap, en facilitant leurs démarches quotidiennes, leur activité professionnelle et, plus largement, leur participation à notre démocratie.

Michel LARIVE

Comment est pris en compte le handicap à l'Assemblée nationale et quelles sont les pistes envisageables pour progresser dans ce domaine ? Le thème retenu par le Bureau de l'Assemblée nationale pour cette nouvelle phase des activités du groupe de travail, au cours du 1^{er} semestre 2018, est apparu, au fil des auditions et tables-rondes, à la fois étendu, passionnant et sensible.

Étendu, parce que le handicap peut prendre des formes multiples et concerner des personnes aux profils les plus variés, qui sont au contact de l'Assemblée nationale soit parce qu'elles y travaillent de façon habituelle, soit parce qu'elles ont l'occasion de découvrir l'institution – qu'il s'agisse de ses locaux ou de son site internet. Passionnant, parce que ce sujet, directement en prise avec la réalité quotidienne des conditions de travail à l'Assemblée, soulève des problématiques concrètes et variées (gestion des ressources humaines, accessibilité des moyens de communication, aménagement des locaux, etc.) et que les échanges font apparaître des possibilités de progression. Sensible, parce qu'évoquer le handicap revient à aborder des situations humaines singulières et souvent difficiles, qui mettent à l'épreuve du réel notre sens de la solidarité et la capacité d'adaptation de notre institution.

Les députés, leurs collaborateurs et les personnels de l'Assemblée, tout comme les citoyens plus largement, doivent toujours se sentir concernés par cette question, quel que soit leur rôle : il s'agit non seulement d'un impératif moral – on ne choisit pas d'être handicapé –, mais aussi de prendre en compte une réalité – chacun peut « devenir » handicapé au fil de sa vie, et l'allongement de la durée de celle-ci conduit inéluctablement à une augmentation du nombre de personnes en situation de handicap.

L'Assemblée nationale est mobilisée sur cette question, non seulement dans ses activités de législation et de contrôle, mais aussi dans son fonctionnement interne. Au fil des auditions menées par le groupe de travail, la disponibilité des fonctionnaires de l'Assemblée nationale pour apporter une assistance bienveillante aux personnes en situation de handicap a été soulignée. Même si le nombre de personnes en situation de handicap demeure

relativement faible parmi les députés, leurs collaborateurs et les personnels de l'Assemblée nationale, des mesures ont déjà été engagées pour que notre institution en accueille davantage et dans de meilleures conditions.

Ainsi, au cours des dernières années, de premières formations de sensibilisation au handicap ont été mises en place, des postes de travail ont été adaptés grâce à une surveillance du médecin de prévention, tandis que certains travaux parlementaires ont été rendus accessibles aux personnes malentendantes. En outre, des achats de produits fabriqués par des personnes handicapées et, surtout, d'importants travaux de mise en accessibilité de l'Assemblée nationale, notamment dans des lieux de circulation aussi stratégiques que sa Cour d'Honneur, ont été effectués, en complément de la mise aux normes d'un nombre croissant d'ascenseurs et de la mise en place d'élévateurs spécifiques, ou encore, dans certaines salles, de « boucles magnétiques » adaptées aux personnes malentendantes. Ces travaux sont coûteux et nécessairement progressifs. En effet, ils sont contraints par le caractère historique des bâtiments (au premier rang desquels le Palais-Bourbon), à l'instar de la situation que connaît le Parlement britannique, dont le Président et la Rapporteuse du groupe de travail ont pu découvrir les locaux. Il s'agit bien sûr d'un enjeu essentiel car, pour ne faire référence qu'à certains types de handicap physique, chaque année, environ 150 personnes en fauteuil roulant visitent l'Assemblée nationale ou assistent à l'une de ses séances publiques.

Il est toutefois possible de faire mieux, en privilégiant une approche transversale des questions liées au handicap, en les intégrant aux projets bien en amont, dès leur conception, ainsi qu'en mettant l'accent sur la communication et la formation des personnes les plus fréquemment au contact des personnes en situation de handicap. Des efforts importants restent nécessaires, notamment en matière de prise en compte des handicaps sensoriels et mentaux, que ce soit dans le cadre des visites ou dans la conception du site internet et de certains documents d'information remis aux visiteurs ou aux personnes débutant leur activité professionnelle à l'Assemblée.



INTRODUCTION

Notre institution ne saurait relever ces défis de façon isolée : elle peut s'appuyer sur les recommandations et l'expérience de ministères ou d'autres acteurs publics, de parlements étrangers (par exemple les parlements britannique et suédois, avec qui le groupe a noué des contacts à l'occasion de déplacements), mais aussi sur l'expertise d'associations spécialisées en matière de handicap. Le groupe de travail a veillé à associer ces dernières le plus possible à ses travaux, tant par des auditions dédiées que par la consultation en ligne organisée aux mois d'avril et mai sur le site de l'Assemblée.

Le groupe s'est efforcé, sur la base des constats dressés lors de ses auditions et déplacements, ainsi que des multiples suggestions formulées, de trouver les voies d'une progression durable et résolue. Il a aussi voulu prendre en compte, dans toute la mesure du possible, les contraintes matérielles ou opérationnelles. Cette démarche conduit le groupe de travail à proposer, dans le présent rapport, 23 propositions. Celles-ci sont présentées sous la forme de fiches expliquant l'objectif recherché et les modalités de mise en œuvre qui lui paraissent envisageables. Ces fiches donnent aussi des indications sur des possibles calendriers de mise en œuvre et un ordre de grandeur des coûts à prévoir, lorsqu'il lui a été possible de les évaluer. Ces mesures ne permettraient certes pas de dégager des économies – leur mise en œuvre conduirait au contraire à des dépenses accrues pendant plusieurs années –, mais elles devraient, comme souvent en matière de handicap, bénéficier à un public plus large que celui des seules personnes handicapées.

Ces 23 propositions sont organisées autour de 5 grandes orientations, que le rapport envisage successivement :

- Sensibiliser et former à la gestion du handicap (propositions 1 à 6) ;
- Renforcer la prise en compte du handicap dans la gestion des emplois et des compétences (propositions 7 à 9) ;
- Améliorer l'accessibilité des locaux de l'Assemblée nationale aux personnes en situation de handicap (propositions 10 à 16) ;
- Faciliter l'accès des personnes en situation de handicap au contenu des travaux parlementaires (propositions 17 à 21) ;
- Associer le secteur adapté et protégé à la politique d'achat de l'Assemblée nationale (propositions 22 et 23).

La liste des tables-rondes et auditions organisées par le groupe de travail au fil des mois figure à la fin du présent rapport. Leurs comptes rendus, tout comme leurs vidéos (retranscrites en langues des signes dans un souci d'accessibilité), peuvent être consultés sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Le groupe de travail espère que les 23 propositions de ce rapport, issues de travaux marqués par le consensus et la volonté commune de progresser, pourront convaincre le Bureau de l'Assemblée nationale et l'amener à engager des actions concrètes, allant dans le sens recommandé et témoignant d'une détermination renforcée de notre institution dans ce domaine. La cause du handicap mérite cette mobilisation de chacun et l'Assemblée, pourvu qu'elle s'en donne les moyens, humains et matériels, peut mettre les prochaines années à profit pour relever progressivement ce défi.

1 METTRE EN PLACE UN COORDINATEUR HANDICAP ET, POUR CHAQUE SERVICE, UN CORRESPONDANT HANDICAP, EN LES FORMANT À LA PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

I Description

Cette proposition vise à instituer un poste transversal de coordinateur handicap, qui serait l'interlocuteur unique des services de l'Assemblée nationale sur le sujet et qui

verrait son action relayée, au sein de chaque service, par un correspondant handicap désigné parmi les fonctionnaires en poste dans celui-ci.

I Objectif(s) recherché(s)

La proposition vise à garantir, de façon transversale à l'ensemble des services de l'Assemblée nationale, l'existence d'un interlocuteur de référence sur le sujet du handicap. Le coordinateur handicap serait ainsi identifié par l'ensemble des députés, collaborateurs et personnels. Il assurerait, sous le contrôle des directeurs généraux des services législatifs et administratifs, la bonne prise en compte du handicap dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale, en mettant en œuvre la stratégie et le plan d'action qui auraient été arrêtés par les autorités politiques afin de renforcer l'accessibilité de l'institution.

La visite effectuée par le groupe de travail du Parlement suédois a été l'occasion de rencontrer sa coordinatrice handicap, dont l'action est relayée par des responsables handicaps dans les services. La coordinatrice assure la liaison entre les différents services pour l'expression de leurs besoins et l'analyse synthétique de leurs difficultés ; elle constitue leur interlocutrice unique sur ces sujets, en privilégiant une approche transversale et horizontale plutôt que cloisonnée et hiérarchique.

De nombreuses auditions menées par le groupe de travail ont également permis de souligner que l'absence de référent handicap clairement identifié comme tel au sein de l'Assemblée nationale pouvait apparaître comme un manque. À l'instar de la solution mise en œuvre au niveau interministériel (un référent handicap par ministère), il serait donc très utile de doter l'Assemblée nationale d'interlocuteurs officiellement désignés pour assurer un suivi permanent de la question du handicap « au quotidien », au plus près des personnes concernées.

Au sein de l'Assemblée nationale, la mise en place d'un coordinateur handicap, qui pourrait être directement

rattaché au secrétariat général de la Questure, gagnerait à s'accompagner de la désignation, parmi les fonctionnaires, d'un correspondant handicap dans chaque service. Ainsi, le coordinateur handicap pourrait s'appuyer, pour la mise en œuvre de la stratégie handicap de l'Assemblée nationale et des actions qu'elle suppose, sur un réseau décentralisé de correspondants, ceux-ci étant à même d'assurer une sensibilisation de proximité de leurs collègues et une bonne circulation de l'information, en s'appuyant sur leur expérience quotidienne. Dans les services, ces correspondants seraient les premiers interlocuteurs compétents en matière de handicap. En cas de difficulté d'application de la stratégie handicap, ils feraient remonter au niveau du coordinateur handicap toute difficulté de mise en œuvre particulière. Celui-ci serait alors chargé de dénouer la difficulté rencontrée, en conciliant l'intérêt du service et la bonne mise en œuvre de la stratégie handicap.

L'institution d'un coordinateur handicap et de correspondants handicap supposerait :

- d'identifier préalablement le coordinateur handicap et les correspondants handicap dans les services (un appel au volontariat étant possible au sein de ces derniers, à l'instar de la procédure appliquée pour les ACMO) ;
- de former spécifiquement ces personnes aux meilleures modalités de prise en compte du handicap, en lien notamment avec les ministères et associations disposant d'une expertise particulière dans ce domaine ;
- d'informer l'ensemble des députés, collaborateurs et personnels de l'Assemblée nationale, notamment par les sites intranet, de l'existence d'un coordinateur handicap et de correspondants handicap.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

L'institution d'un coordinateur handicap et de référents handicap pourrait se faire relativement vite (a priori dans les six mois suivant l'adoption des propositions du groupe de travail), le temps d'identifier les fonctionnaires

volontaires, de désigner les personnes compétentes et de les former. Cette formation supposerait notamment de contacter certaines des associations auditionnées proposant des formations de sensibilisation au handicap.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette mesure n'aboutirait pas directement à des dépenses supplémentaires – le surcoût entraîné étant, en outre, difficile à mesurer, puisqu'il dépendrait essentiellement du temps de travail consacré à ces tâches par les fonctionnaires désignés.

En effet, sauf si la création d'un poste à temps plein directement rattaché au secrétariat général de la Questure était décidée (entraînant dans ce cas un coût

de plusieurs dizaines de milliers d'euros), le coordinateur handicap pourrait continuer à exercer ses fonctions en parallèle, moyennant une adaptation proportionnelle de sa charge de travail. Aucun frais de recrutement ne serait alors à prévoir.

Il resterait toutefois nécessaire de prendre en charge les frais de formation du coordinateur et des correspondants handicap.

2 PROPOSER DES FORMATIONS DE SENSIBILISATION AUX ENCADRANTS ET COLLÈGUES DIRECTS DES PERSONNELS EN SITUATION DE HANDICAP

I Description

Cette proposition vise à permettre aux collègues directs et encadrants de personnes en situation de handicap de bénéficier spécifiquement de formations les sensibilisant

au handicap. Ces formations devraient concerner à la fois les députés, collaborateurs et les personnels de l'Assemblée nationale.

I Objectif(s) recherché(s)

Les auditions du groupe de travail ont permis de souligner combien l'intégration réussie des personnes en situation de handicap dans un poste de travail dépendait de la bonne compréhension du handicap par les collègues et encadrants directs de la personne handicapée.

Trop souvent, le handicap suscite des interrogations, des réticences et des incompréhensions.

Une personne en situation de handicap a souvent besoin de bénéficier d'adaptations de son poste de travail et, éventuellement, de ses horaires de travail, alors même que, parfois, ses collègues ne comprennent pas d'emblée le fondement des « compensations » qui lui sont offertes. En outre, il peut être difficile de savoir comment se comporter, physiquement et humainement, avec un collègue en situation de handicap. Selon chaque type de handicap (moteur, sensoriel, mental, psychique ou maladies invalidantes), certains gestes et mots doivent être évités et, a contrario, nombre de bonnes pratiques méritent d'être connues et mises en œuvre.

Sans ces connaissances concrètes du handicap de la part des collègues et employeurs, l'intégration et le maintien

dans l'emploi des personnes en situation de handicap sont rendus plus difficiles.

Une formation de sensibilisation au handicap est proposée actuellement par le service des Ressources humaines à échéance régulière. Cependant, cette formation n'est que trop peu suivie et demandée par les personnels de l'Assemblée nationale.

S'agissant des services de l'Assemblée, il pourrait être utile de rendre obligatoire ces formations pour les collègues et encadrants directs de personnes en situation de handicap. Ces formations viseraient, selon le type de handicap présenté, à informer sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre, sur le quotidien de la personne en situation de handicap, ainsi que sur la nature des aménagements de postes requis.

De telles formations permettraient de créer un environnement propice à la bonne intégration professionnelle des personnes en situation de handicap, tout en créant un environnement de confiance entre celles-ci et leurs collègues. Ainsi, la personne handicapée se sentirait plus écoutée et, par conséquent, mieux intégrée au bénéfice de l'ensemble de ses collègues.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure relève des pratiques et instructions administratives. Sa mise en œuvre n'implique la modification d'aucune norme.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Le catalogue des formations du service des Ressources humaines de l'Assemblée nationale comprend déjà une formation de sensibilisation au handicap en milieu professionnel. La proposition pourrait donc être

rapidement mise en œuvre, en renforçant la visibilité de ces formations et en veillant fortement au suivi de ces formations par les collègues et encadrants directs au sein des services de l'Assemblée nationale.

I Coût de la mesure ou économie générée

L'élargissement des formations au handicap devrait a priori représenter un coût relativement faible.

En effet, le service des Ressources humaines de l'Assemblée nationale a déjà été en mesure de proposer de telles formations, sans qu'elles occasionnent un

surcoût, par exemple lorsqu'elles sont mutualisées avec d'autres institutions, comme le Sénat.

Par ailleurs, des partenariats avec le Réseau GESAT ou des associations pourraient permettre de proposer à moindre coût des séances de sensibilisation à la prise en compte du handicap.

3 NOUER UN PARTENARIAT AVEC LE FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE (FIPHFP), POUR FACILITER L'ACCÈS À SON CATALOGUE DE FORMATIONS

I Description

Cette proposition envisage la signature d'une convention pluriannuelle de partenariat avec le FIPHFP, de manière à faciliter la mise en œuvre de la politique du handicap de

l'Assemblée nationale sur trois ans, en bénéficiant de l'expertise ainsi que de l'accompagnement du FIPHFP.

I Objectif(s) recherché(s)

La conclusion d'une convention pluriannuelle entre l'Assemblée nationale et le FIPHFP permettrait à l'Assemblée nationale, en tant qu'employeur public, de mettre en place une politique du handicap structurée, par exemple pour une durée de trois ans, de renforcer la lisibilité de sa politique dans ce domaine, mais aussi d'accroître son taux d'emploi réel de 6 % de personnes en situation de handicap, et de prendre en compte le handicap dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

En lien avec le référent handicap et les correspondants handicap de l'Assemblée nationale, le FIPHFP contribue, y compris financièrement, à la mise en œuvre des actions menées par l'Assemblée pour mieux prendre en compte le handicap dans son fonctionnement.

Le catalogue du FIPHFP propose une large gamme d'aides techniques et humaines à proposer aux employeurs publics, parmi laquelle l'Assemblée nationale pourrait notamment sélectionner :

– la mise à disposition ponctuelle d'un job coach sur prescription de la MDPH ;

– l'accompagnement pour les personnes en situation de handicap mental, psychique ou cognitif, sur prescription du médecin de prévention ;

– des aides à la formation et à la sensibilisation au handicap ;

– des aides visant à renforcer l'accessibilité numérique du poste de travail ;

– une participation au financement de visio-interprétation en langue des signes, à hauteur de 60 % de la dépense, dans la limite d'un plafond de 6 000 euros par an ;

– des aides à l'accessibilité du poste de travail pour les agents bénéficiaires d'une obligation d'emploi identifiée (intervention jusqu'à 15 000 euros pour financer une place PMR, des nez de marche, des boutons sonores, etc.).

Afin que l'Assemblée nationale puisse bénéficier de certaines de ces aides à destination de ces agents, il est nécessaire que les personnes en situation de handicap concernées disposent d'une RQTH délivrée par la MDPH. Toute aide versée par le Fonds est effectuée sur prescription du médecin de prévention, qui devrait donc être étroitement associé à la mise en œuvre de la convention de partenariat triennale avec le FIPHFP.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale. Elle

nécessiterait toutefois une approbation préalable par les autorités politiques de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La conclusion d'une convention pluriannuelle avec le FIPHFP pourrait être envisagée par exemple au terme d'un délai d'un an.

Dans une première phase dont la durée pourrait être de six à neuf mois, les équipes rencontreraient les interlocuteurs de l'Assemblée nationale concernés par la politique du handicap à l'Assemblée nationale.

Dans une seconde phase, l'Assemblée nationale pourrait transmettre son projet au Comité national du FIPHFP, à charge pour ce dernier de confirmer son accord pour la conclusion d'une Convention bipartite.

En parallèle, le référent handicap de l'Assemblée nationale devrait identifier les dépenses prévisibles dans le cadre de la politique du handicap de l'institution.

I Coût de la mesure ou économie générée

La conclusion d'une convention avec le FIPHFP ne générerait pas de coût en soi.

Cependant, la conclusion d'une telle convention implique d'identifier en amont des estimations des dépenses pluriannuelles à couvrir dans le cadre de la politique du handicap de l'Assemblée nationale. La convention, qui

engagerait l'Assemblée nationale à mettre en œuvre des actions concrètes en faveur de la meilleure prise en compte du handicap, pourrait donc nécessairement refléter un renforcement des moyens budgétaires qui pourraient être alloués par l'Assemblée nationale à la prise en compte du handicap.

4 FORMER LES AGENTS CHARGÉS DE L'ACCUEIL ET DES VISITES À LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PRÉSENTANT UN HANDICAP

I Description

Il est proposé de former à la prise en charge des personnes handicapées en priorité les agents chargés de l'accueil des personnes aux réceptions de l'Assemblée nationale ainsi que ceux de l'unité chargée des visites du Palais-Bourbon, de façon à disposer en toutes

circonstances d'agents disposant de savoir-faire adaptés à la prise en charge de visiteurs présentant l'un des cinq types de handicap identifiés par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

I Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition vise à améliorer les modalités d'accueil à l'Assemblée nationale des personnes en situation de handicap qui n'y travaillent pas habituellement – qu'il s'agisse de personnes souhaitant visiter les bâtiments, assister à des débats en séance ou en commission, ou encore de personnes appelées à se rendre sur place dans le cadre d'un rendez-vous (rencontre avec un député ou audition par une mission d'information, par exemple).

Même si la bonne volonté des agents de l'Assemblée pour apporter à ces personnes l'assistance nécessaire a été saluée, leur absence de formation spécifique à la prise en charge de ces handicaps a également été soulignée. Or, les modalités d'accueil, les gestes et le comportement à privilégier ne sont pas forcément les mêmes que pour un visiteur sans handicap ; les maîtriser suppose, bien souvent, une sensibilisation voire un apprentissage spécifique, d'autant que les problématiques diffèrent selon qu'il s'agit d'un handicap moteur (personnes à mobilité réduite notamment), d'un handicap sensoriel (altération de la vue ou de l'audition), d'un handicap mental, d'un handicap psychique ou encore d'une maladie invalidante.

Il est donc proposé de renforcer la formation des agents qui sont au contact le plus immédiat de ces personnes,

qu'il s'agisse des personnels de la division de l'Accueil, de la sûreté et de la sécurité qui sont chargés de l'accueil aux réceptions des principaux bâtiments de l'Assemblée nationale (101, 126 et 128 rue de l'Université, 3 rue Aristide Briand et 33 rue Saint-Dominique notamment), ou encore des personnels de l'unité chargée de l'accueil du public et des visites du Palais-Bourbon au sein de la division de la Communication institutionnelle.

Dans ces différentes équipes, il serait souhaitable qu'à court terme, au moins une personne spécifiquement formée soit toujours disponible sur le lieu de l'accueil ou à proximité, afin de venir apporter sans délai, avec les savoir-faire requis, l'assistance nécessaire à une personne en situation de handicap qui en aurait besoin (voir proposition n°13). Les encadrants de proximité concernés devraient, à ce titre, bénéficier en priorité de ces formations. Par ailleurs, il serait utile, de façon plus générale, de sensibiliser au handicap progressivement l'ensemble des personnels chargés du premier accueil et des visites, ce qui pourrait facilement être obtenu par le suivi d'une courte formation de base, dont le suivi pourrait être rendu obligatoire.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition suppose un effort ciblé de formation pour les agents concernés, mais n'implique aucune modification du Règlement de l'Assemblée nationale, du Règlement intérieur sur

l'organisation des services portant statut du personnel de celle-ci, ou de toute autre norme.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition pourrait être mise en œuvre à court terme, compte tenu de l'existence de formations de sensibilisation au handicap dans le catalogue des formations proposées au personnel de l'Assemblée nationale.

L'enrichissement de ce catalogue relève du SRH de l'Assemblée et pourrait être facilité par les contacts noués avec des associations spécialisées dans la gestion du

handicap et la défense des intérêts des personnes handicapées.

Il reviendrait par ailleurs à la hiérarchie des agents concernés de veiller à ce que, dans chaque équipe, des agents soient progressivement formés au cours des prochaines années. Dans ce domaine, de premiers résultats pourraient certainement être obtenus dans un délai d'un an.

I Coût de la mesure ou économie générée

Une augmentation du nombre de participants aux formations existantes n'entraînera pas forcément de dépenses supplémentaires si les formations sont dispensées dans des salles d'une taille suffisante par l'Assemblée nationale ou par ses partenaires en matière de formation.

Par ailleurs, certaines des associations entendues dans le cadre des travaux du groupe de travail ont indiqué être prêtes à mener gratuitement des formations ou actions de sensibilisation au profit de l'Assemblée nationale.

5 FORMER LES PERSONNES HANDICAPÉES À L'ÉVACUATION DES BÂTIMENTS EN CAS D'URGENCE

I Description

Il est proposé de former personnes en situation de handicap travaillant à l'Assemblée nationale aux modalités d'évacuation des bâtiments lorsqu'une situation d'urgence (incendie ou attentat par exemple) se

présente, qu'il s'agisse de la localisation des issues de secours ou de l'identification des parcours accessibles aux personnes handicapées (personnes à mobilité réduite ou en situation de handicap sensoriel notamment).

I Objectif(s) recherché(s)

Les personnes en situation de handicap qui travaillent à l'Assemblée nationale (députés, collaborateurs de députés ou personnels de l'Assemblée) ne connaissent pas forcément la marche à suivre, compte tenu de leur situation, lorsqu'une urgence justifie l'évacuation rapide d'un bâtiment. Lors des auditions conduites par le groupe de travail, il a été fait état, notamment pour les collaborateurs de députés, d'une connaissance empirique de leur situation par des agents à proximité et par les pompiers, mais il ne semble pas que des procédures spécifiques aient été mises en place pour les informer, ce qui peut être anxiogène pour ces personnes.

l'hypothèse de circonstances exceptionnelles, de remédier à ce qui est perçu comme un manque par les intéressés. Ainsi, il est proposé de former spécialement à ce sujet les députés, salariés et fonctionnaires de l'Assemblée nationale qui sont en situation de handicap, ce qui pourrait passer par la participation de ceux-ci à un module de formation de courte durée organisé par les services de l'Assemblée nationale concernés (service des Ressources humaines et service de l'Administration générale et de la sécurité notamment), voire par la prise d'un rendez-vous personnalisé avec les pompiers et/ou le médecin de prévention.

Le groupe de travail préconise donc, pour renforcer les précautions prises par l'Assemblée nationale dans

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition relève de la pratique administrative, car elle suppose uniquement que les personnels en charge de la gestion des évacuations soient en mesure de proposer une courte formation pour les personnes en situation de handicap

travaillant à l'Assemblée nationale. Elle n'implique donc aucune modification du Règlement de l'Assemblée nationale, du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de celle-ci, ou de toute autre norme.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition, qui suppose certes une prise en compte méthodique et vigilante de la situation particulière de chacune des personnes handicapées, n'implique pas la création de procédures ou de documents complexes. Elle devrait pouvoir être mise en œuvre dans un délai maximal de deux ans.

En pratique, sa mise en œuvre devrait être facilitée par celle de la proposition n°15, portant sur la mise en place d'une signalétique spécifique dans les locaux ainsi que l'indication des voies de contournement possibles pour les personnes handicapées.

I Coût de la mesure ou économie générée

Cette mesure, dépendant étroitement de l'organisation et des procédures internes à l'Assemblée nationale, implique uniquement des formations ou rendez-vous

internes, ainsi qu'un effort de circulation de l'information à destination des personnes handicapées, ce qui n'aurait pas d'impact budgétaire direct.

6 CRÉER SUR LES INTRANETS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE UN ONGLET HANDICAP ET UN GUIDE DES BONNES PRATIQUES D'ACCUEIL ET DE PRISE EN CHARGE DE L'ENSEMBLE DES HANDICAPS

I Description

Afin d'améliorer globalement la circulation de l'information sur le handicap au sein de l'Assemblée nationale, il est proposé de créer, sur les sites intranets à destination des personnels de l'institution (WebAN) ainsi que des députés et de leurs collaborateurs (AN577), un

onglet handicap, qui rassemblerait l'ensemble des informations utiles, ainsi qu'un guide des bonnes pratiques en matière d'accueil et de prise en charge des personnes handicapées, couvrant les cinq grands types de handicaps.

I Objectif(s) recherché(s)

Les travaux menés par le groupe de travail ont mis en lumière une information globalement insuffisante sur le handicap et les modalités de sa prise en charge au sein de l'Assemblée nationale, alors même que celle-ci déploie déjà des efforts importants pour mieux prendre en compte les besoins des personnes handicapées et valoriser leur travail. Ces efforts, qui ont notamment concerné les importants travaux d'accessibilité menés dans les divers bâtiments de l'Assemblée au cours des dernières années, méritent d'être mieux connus. Il en est de même s'agissant des achats de fournitures réalisés par l'Assemblée auprès d'entreprises adaptées (EA) ou d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT), ou encore des efforts menés en matière de ressources humaines (par exemple pour aménager les épreuves des concours, adapter les postes de travail ou proposer des formations adaptées). Plus largement, il est nécessaire de faire connaître à toutes les personnes qui travaillent à l'Assemblée les moyens leur permettant de solliciter une assistance, si elles sont elles-mêmes en situation de handicap, ou les gestes à privilégier, dans leur travail quotidien, pour faciliter la bonne insertion des personnes handicapées.

Cette meilleure circulation de l'information devrait prendre d'autant plus d'importance si, comme le préconise le groupe de travail, sont mis en place des moyens supplémentaires au service d'une approche globale du handicap, qui soit à la fois plus ambitieuse et plus inclusive.

Pour ce faire, il est proposé, comme cela a été suggéré lors des auditions menées par le groupe, de mettre en place deux outils sur les sites intranets de l'Assemblée nationale (AN577 pour les députés et les collaborateurs de députés et WebAN pour les fonctionnaires et

contractuels de droit public travaillant dans les services de l'Assemblée) :

- en premier lieu, un onglet handicap, qui devrait être accessible dès la page d'accueil de ces sites et regrouperait les principales informations pratiques utiles pour les personnes en situation de handicap ainsi que celles qui sont appelées à les assister ou à travailler avec elles au quotidien. Ces informations pourraient concerner notamment la circulation dans les bâtiments (rappel des zones accessibles et itinéraires de contournement), les contacts spécialement disponibles pour toute assistance (dont les coordonnées du coordinateur handicap, du médecin de prévention et des pompiers), les principales règles ou procédures applicables, ou encore les formations proposées ;

- en second lieu, un guide des bonnes pratiques, qui devrait concerner à la fois les modalités d'accueil des personnes en situation de handicap (rappel de quelques règles simples) et les modalités de prise en charge de ces personnes, notamment lorsqu'elles travaillent à l'Assemblée nationale (droit d'obtenir une adaptation de son poste de travail, possibilité de solliciter le médecin de prévention ainsi que le coordinateur handicap, recours éventuel au temps partiel ou au télétravail, etc.). Ce document devrait également rappeler qu'il convient, loin du stéréotype associant le handicap au fauteuil roulant (qui ne concerne qu'une minorité des personnes handicapées), de bien comprendre la diversité des prises en charge qu'appellent les cinq grands types de handicaps (moteur, sensoriel, mental, psychique, maladies invalidantes), de veiller à ne pas les discriminer et de favoriser, dès que cela est possible, leur autonomie dans les actions de la vie quotidienne.

Cette meilleure communication transversale revêt une importance stratégique, car elle peut sensiblement accroître l'impact de l'ensemble des autres mesures

proposées par le groupe de travail en faveur d'une meilleure prise en compte du handicap dans le fonctionnement quotidien de l'Assemblée.

I Niveau de norme concerné

Cette proposition pourrait être mise en œuvre directement par les services de l'Assemblée nationale et, notamment pour la mise en ligne des informations, par le service de la Communication et de l'information multimédia. Elle n'implique aucune modification du Règlement de l'Assemblée nationale, du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de celle-ci, ou de toute autre norme.

Il convient toutefois de prévoir, en termes de procédure, que le médecin de prévention et le Comité d'hygiène et de sécurité (CHS) de l'Assemblée nationale soient consultés sur la diffusion du guide des bonnes pratiques avant sa mise en ligne.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition implique, avant la mise en ligne des informations sur les intranets, un effort d'analyse et de synthèse des informations afférentes au handicap, que la mise en place du coordinateur handicap pourrait faciliter. Par ailleurs, il paraît souhaitable de prévoir un temps pour la consultation des associations spécialisées (notamment par type de handicap), ainsi que celle du médecin de prévention et des différents services concernés par les informations pratiques à mettre en ligne, puis celle du CHS.

L'ensemble de ces efforts de coordination et de consultation pourrait supposer un délai minimal de quinze à dix-huit mois pour la définition d'un contenu adapté pour l'onglet handicap, l'élaboration du guide des bonnes pratiques et sa validation. Au total, en tenant compte des besoins techniques liés à l'élaboration des pages et du guide ainsi qu'à la validation de leur présentation graphique, un délai global de vingt à vingt-quatre mois pour la réalisation de ce travail paraît envisageable.

I Coût de la mesure ou économie générée

Dès lors que l'Assemblée nationale n'est pas amenée, pour le travail de rédaction et de mise en ligne de ces contenus sur ses intranets, à faire appel à des prestations de services extérieures, le coût de cette mesure pourrait apparaître nul. En effet, aucun coût d'impression ne serait à prévoir puisqu'il s'agirait de supports dématérialisés.

Toutefois, il convient de rappeler que le travail correspondant, parce qu'il supposera une intervention notamment du correspondant handicap, du médecin de prévention et de plusieurs services de l'Assemblée nationale, représentera un coût non apparent en termes de charge supplémentaire de travail pour les personnels concernés.

7 INSÉRER DANS LE LIVRET D'ACCUEIL DES DÉPUTÉS ET DES COLLABORATEURS UNE INFORMATION SPÉCIFIQUE SUR L'EMPLOI ET LA PRISE EN CHARGE DE COLLABORATEURS HANDICAPÉS

I Description

Cette proposition vise à renforcer, auprès des députés employeurs, l'information disponible sur le recrutement de collaborateurs en situation de handicap, en insérant

dans leur livret d'accueil une information spécifique sur les modalités de ces recrutements ainsi que la prise en charge des personnes en situation de handicap.

I Objectif(s) recherché(s)

L'audition des syndicats et associations des collaborateurs parlementaires a permis de mettre en lumière, en l'état actuel, le manque d'information spécifique des députés sur le sujet du recrutement de collaborateurs en situation de handicap.

En début de législature, lors de l'accueil des nouveaux députés, un livret d'accueil leur est remis par les fonctionnaires responsables de l'accueil. En outre, les députés rencontrent les agents de la division de la Gestion financière parlementaire, lors de l'établissement du contrat de leurs collaborateurs. Cette division est également responsable de la publication, en ligne sur le site internet AN577, d'un livret du député pour l'accueil de ses collaborateurs.

Il est proposé d'insérer dans le livret d'accueil des députés, ainsi que dans le livret du député pour l'accueil de ses collaborateurs, un encart spécifique sur le recrutement et le maintien dans l'emploi de collaborateurs en situation de handicap.

Cet encart indiquerait aux députés, le nom et les coordonnées du référent handicap pour l'Assemblée nationale, ainsi que celui du correspondant handicap désigné au sein du service de la Gestion financière et sociale. Les députés disposeraient ainsi d'interlocuteurs uniques et identifiés sur la question du handicap.

Cet encart informerait les députés de la possibilité d'embaucher des collaborateurs en situation de handicap, en rappelant la nécessité de prévoir des aménagements des postes de travail, en lien avec le correspondant handicap identifié. L'encart renverrait également vers l'onglet handicap qui serait créé sur l'intranet des députés et collaborateurs (AN577) et centraliserait l'ensemble des informations utiles à la prise en compte du handicap à l'Assemblée nationale.

Enfin, l'encart pourrait informer les députés de la possibilité de recruter des collaborateurs en situation de handicap à temps partiel si ceux-ci en expriment le souhait, dans une logique d'adaptation des postes de travail à la situation des collaborateurs handicapés.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure relève de la pratique administrative et peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur

sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition pourrait être rapidement mise en œuvre.

En effet, il s'agirait seulement de compléter le livret du député pour l'accueil de ses collaborateurs et de mettre en ligne la nouvelle version sur AN577.

Enfin, la mise en œuvre de cette proposition est indissociable de la proposition n° 6, qui pourrait elle aussi intervenir rapidement.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette proposition n'entraînerait pas de coût identifiable pour l'Assemblée nationale.

8 IDENTIFIER LES POSTES DE TRAVAIL POUVANT ÊTRE OCCUPÉS, DANS LES SERVICES, PAR DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP AINSI QUE LES COMPÉTENCES REQUISES, EN VEILLANT AU DYNAMISME DES ÉVOLUTIONS DE CARRIÈRES

I Description

Cette proposition vise à identifier progressivement les postes qui peuvent aisément être confiés à des personnes en situation de handicap à l'Assemblée nationale, en

inscrivant l'emploi de ces personnes dans une stratégie de long terme, et à exercer une vigilance permanente sur les conditions d'emploi de ces personnes.

I Objectif(s) recherché(s)

Les possibilités offertes aux personnes handicapées d'occuper un emploi à l'Assemblée demeurent encore mal connues, ce qui contribue à réduire le vivier des candidats aux postes offerts et, par conséquent, à affaiblir le taux d'emploi direct de personnes handicapées au sein de l'institution. Ainsi, ce taux est, au 1^{er} janvier 2018, de 3,8 %, 46 personnes bénéficiant à cette date de l'obligation d'emploi dans les services de l'Assemblée nationale. Certes, en raison des achats responsables et travaux d'accessibilité menés, le taux d'emploi légal de l'Assemblée s'élève à 6,7 % (ce qui excède le taux de 6 % prévu par la loi). Toutefois, le groupe de travail souhaite que l'Assemblée montre l'exemple et se fixe pour objectif de se rapprocher d'un taux d'emploi direct de 6 % dans un délai de 5 ans.

Dans cette optique, il apparaît nécessaire que l'Assemblée nationale fasse davantage connaître aux associations spécialisées dans le handicap l'ouverture de concours assortis d'aménagements d'épreuves pour les candidats handicapés – lesquels peuvent aboutir à des recrutements effectifs de personnes en situation de handicap, comme cela a été le cas en 2018 dans le cadre du concours externe d'administrateur. Un effort de communication ciblée apparaît donc nécessaire dans ce domaine.

Par ailleurs, il n'a pas encore, à ce jour, été mené à l'Assemblée nationale une réflexion structurée pour identifier les postes qui peuvent aisément être occupés, dans les services, par des agents titulaires en situation de handicap.

Afin d'impulser une telle réflexion, il convient d'identifier dans un premier temps la nature des missions qui peuvent être confiées à des personnes en situation de

handicap, en fonction du handicap concerné et des conditions d'exercice de ces activités. À cet effet, le répertoire des métiers et des compétences de l'Assemblée nationale, publié en 2013, pourrait être d'une grande utilité, sous réserve de sa mise à jour périodique.

Ce recensement devrait être fait en gardant à l'esprit que la loi handicap de 2005 identifie cinq types de handicap, dont les caractéristiques sont très variables. Ces handicaps affectent différemment les capacités et aptitudes professionnelles des agents, ce qui implique de recenser progressivement la nature des missions qui pourraient être confiées à des personnes en situation de handicap, en distinguant chaque type de handicap et en prenant en compte les contraintes physiques et horaires, ou encore le rythme de travail et les exigences propres à chaque poste.

Dans ce cadre, il importe de ne pas restreindre l'effort d'identification des postes aux seules tâches d'exécution, traditionnellement confiées dans les fonctions publiques aux agents de catégorie C. Lors des auditions, les associations représentant des personnes en situation de handicap, les représentants du réseau GESAT ainsi que le FIPHP ont attiré l'attention du groupe de travail sur la capacité de certaines personnes en situations de handicap à occuper des fonctions d'encadrement. En effet, la prise en compte croissante du handicap dans l'enseignement supérieur a entraîné ces dernières années une hausse significative de la part des personnes en situation de handicap parmi ces diplômés.

Cette évaluation de chaque poste au regard de chacun des cinq types de handicap pourrait être réalisée par le service des Ressources humaines (SRH), en liaison avec le coordinateur handicap ainsi qu'avec les correspondants

handicap dans les services et les directeurs des services. Il convient de préciser que les postes identifiés comme « spécialement adaptés » ne sauraient être uniquement pourvus par des agents en situation de handicap. Il ne s'agirait donc pas de postes « réservés », mais bien de postes aisément compatibles avec un type de handicap. Ce recensement au cas par cas ne devrait pas davantage être interprété comme une restriction dans l'éventuel accès de personnes handicapées à d'autres postes.

Ce recensement des postes compatibles pourrait favoriser une dynamisation des carrières des agents concernés par une situation de handicap. En effet, on pourrait imaginer que le coordinateur handicap soit spécialement informé des vœux de mobilité des personnes et puisse, à cette occasion, transmettre au SRH un avis spécifique tenant compte des postes adaptés qui auraient déjà été identifiés.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

En effet, la mise en œuvre relèverait de la compétence du coordinateur handicap, en liaison avec les services de l'Assemblée nationale, le médecin de prévention, et les correspondants handicap.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

L'évaluation au cas par cas de la compatibilité des postes avec chaque type de handicap, comme la publicité renforcée des concours, pourrait débiter dans un délai de trois à quatre mois suivant la désignation du coordinateur handicap et des correspondants handicap (voir proposition n° 1).

Cette évaluation serait par la suite poursuivie au fil des appels à candidature, des recrutements de personnels contractuels, de façon à couvrir, à terme, tous les postes.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette proposition aurait un coût nul ou extrêmement modeste.

9 ASSURER, EN LIAISON AVEC LE MÉDECIN DE PRÉVENTION, UN ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUE ET UN SUIVI RENFORCÉ DE TOUS LES PERSONNELS DISPOSANT D'UNE RECONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE TRAVAILLEUR HANDICAPÉ (RQTH)

I Description

Cette proposition vise à renforcer le suivi par le médecin de prévention de l'Assemblée nationale des personnels (contractuels et titulaires) disposant d'une RQTH, afin de

leur garantir un accompagnement renforcé tout au long de leurs carrières.

I Objectif(s) recherché(s)

Aujourd'hui, les personnels en situation de handicap font l'objet d'un suivi statistique spécifique par le médecin de prévention, au même titre que les femmes enceintes et les mineurs (voir le rapport annuel du médecin de prévention).

Toutefois, le médecin de prévention pourrait renforcer la périodicité de ses visites médicales de personnels en situation de handicap (par exemple en procédant à deux visites par an et par personne handicapée), sous le contrôle du service des Ressources humaines. Ces visites périodiques plus fréquentes aboutiraient à un renforcement du suivi médical des personnels handicapés, en même temps qu'elles permettraient au médecin de s'assurer des bonnes conditions de travail de ces personnels, qui nécessitent une adaptation renforcée de leur environnement professionnel quotidien.

Le médecin de prévention peut déjà aujourd'hui s'assurer de la bonne adaptation des postes de travail aux handicaps des personnels concernés, qui ont actuellement la possibilité de le saisir de leurs difficultés en demandant une consultation. Toutefois, il pourrait davantage s'appuyer sur des visites individuelles sur le poste de travail de ces personnels pour émettre des propositions liées à l'ergonomie et à l'aménagement du

poste et des conditions de travail. Ses propositions pourraient être faites au correspondant handicap du service d'affectation de l'agent concerné, qui serait chargé, dans la mesure du possible, de mettre en œuvre la proposition, en lien avec le responsable hiérarchique de l'agent.

Ces visites sur sites pourraient également s'effectuer, bien évidemment, à la demande des personnels en situation de handicap.

Enfin, cette proposition découle logiquement de la proposition n°3, qui recommande que l'Assemblée nationale noue un partenariat avec le FIPHFP afin de disposer notamment d'un accès privilégié à son catalogue d'aides techniques et humaines pour les agents en situation de handicap. En effet, pour que les agents de l'Assemblée nationale puissent en bénéficier, ces aides doivent être prescrites par le médecin de prévention aux personnes détentrices d'une RQTH. Si l'Assemblée nationale signait une convention avec le FIPHFP, le médecin de prévention serait donc de facto plus étroitement associé au suivi des personnels en situation de handicap et aurait un rôle pivot dans la sollicitation des aides techniques et humaines inhérentes à l'aménagement adéquat des postes de travail.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition pourrait être mise en œuvre rapidement (a priori dans un délai d'un an suivant l'adoption des propositions du groupe de travail). En effet,

elle s'insère dans l'activité habituelle du médecin de prévention (visites médicales périodiques, visites sur site, prescriptions).

I Coût de la mesure ou économie générée

Cette mesure a un coût nul, car elle suppose seulement une réorientation, à la marge, de l'activité du médecin de prévention, dans le sens d'un renforcement du temps consacré aux personnels en situation de handicap.

10 RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ DE L'HÉMICYCLE EN AUGMENTANT LA CAPACITÉ D'ACCUEIL DES PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE ET EN VEILLANT À L'ACCESSIBILITÉ DE LA TRIBUNE DE L'ORATEUR ET DU PERCHOIR

I Description

L'accessibilité de l'hémicycle aux personnes en situation de handicap demeure, en l'état actuel des choses, fort limitée. Cette proposition vise donc à renforcer, en tenant

compte des contraintes patrimoniales très fortes, l'accessibilité de l'hémicycle pour les personnes à mobilité réduite (PMR).

I Objectif(s) recherché(s)

Si de nombreux travaux d'accessibilité ont été conduits ces dernières années dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, l'hémicycle lui-même demeure l'un des lieux les moins facilement accessibles aux personnes en situation de handicap, en particulier aux PMR. La salle des Séances étant au cœur de la vie parlementaire, il est nécessaire de garantir à l'ensemble des visiteurs, parlementaires ou représentants du pouvoir exécutif, un accès aisé à l'hémicycle.

Pour autant, il serait inexact de dire que l'hémicycle n'est pas du tout accessible actuellement aux personnes en situation de handicap moteur. Ainsi, l'installation en 2012 d'un élévateur pour PMR à l'arrière de la salle des Séances a déjà permis à certains parlementaires ou commissaires du Gouvernement en situation de handicap provisoire d'accéder à l'hémicycle. Parce qu'il est arrivé que cet élévateur tombe en panne alors que son utilisation était urgemment requise, il est proposé de renforcer sa maintenance, afin d'éviter à l'avenir de tels désagréments.

En outre, la tribune de l'orateur et celle du Président de séance (le « perchoir ») ne sont pas habituellement accessibles aux PMR. Des solutions ponctuelles peuvent être trouvées au coup par coup (installation d'une estrade surélevée avec construction d'une rampe PMR sur mesure), mais elles s'avèrent coûteuses et peu satisfaisantes. De fait, les contraintes patrimoniales très fortes du lieu rendent complexe la conduite de travaux d'accessibilité à la tribune de l'orateur et du perchoir.

Par ailleurs, il est nécessaire d'envisager l'hypothèse d'un hémicycle qui devrait accueillir un ou plusieurs députés en fauteuil roulant. S'agissant de la transformation de l'hémicycle pour accueillir des personnes handicapées, le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP)

a déjà effectué des travaux d'adaptation d'un pupitre de député en situation de handicap, dès son élection et conformément à ses souhaits. Il pourrait en être de même pour tout nouveau député en situation de handicap.

Concernant l'accessibilité de l'hémicycle aux visiteurs, l'ascenseur dit « de la presse », situé dans la grande Rotonde, a été récemment mis en conformité avec les normes prévues pour les personnes handicapées. Cet ascenseur permet aux visiteurs en situation de handicap d'accéder aisément à la tribune de la presse, à côté de laquelle a été installée une tribune adaptée aux PMR. Cette tribune peut accueillir des visiteurs en fauteuil roulant, mais en nombre très réduit (2 au maximum).

Par conséquent, il n'est pas possible de proposer à un groupe de visiteurs en fauteuil roulant d'assister à la séance, contrairement à ce qui est aujourd'hui possible dans de nombreux hémicycles de l'Union européenne. Ainsi, la visite du Parlement suédois a permis de constater la parfaite accessibilité de cet hémicycle aux visiteurs handicapés, grâce à une large allée dans la tribune des visiteurs, permettant de stationner des fauteuils pour suivre les débats.

Afin de renforcer l'accessibilité des locaux et d'établir un diagnostic complet de tous les bâtiments de l'Assemblée ouverts au public, le Collège des Questeurs a approuvé la conclusion d'une convention avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Il est vraisemblable qu'une part substantielle des conclusions de cet audit concernera l'accessibilité de l'hémicycle. Les futurs travaux à prévoir pour améliorer cette accessibilité devront donc s'appuyer sur les conclusions de cet audit.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne nécessite pas l'édiction de nouvelles normes.

En revanche, il sera nécessaire de prendre en compte le diagnostic d'accessibilité de l'hémicycle réalisé par l'entreprise Bureau Veritas avant de programmer toute stratégie de travaux de l'hémicycle.

Par ailleurs, le lancement des travaux destinés à améliorer l'accessibilité de l'hémicycle devra faire l'objet d'une autorisation préalable du Collège des Questeurs de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Les travaux qui devraient être menés dans l'hémicycle ne pourront être planifiés qu'après la remise des conclusions de l'audit conduit par l'entreprise Bureau Veritas, prévue en septembre 2018.

Par ailleurs, pour d'évidentes raisons matérielles, des travaux d'envergure dans ce lieu stratégique ne pourront

se dérouler qu'à l'occasion d'une longue période d'interruption des activités législatives, c'est-à-dire lors de la prochaine interlégislature (laquelle pourrait aussi donner lieu à une réorganisation exhaustive de l'accueil des visiteurs). La réalisation des travaux d'accessibilité de l'hémicycle pourrait donc intervenir vraisemblablement en 2022.

I Coût de la mesure ou économie générée

Les travaux d'accessibilité se caractérisent par un coût élevé. Le diagnostic réalisé par l'entreprise Bureau Veritas permettra d'évaluer précisément le coût de travaux envisagés. Toutefois, il est dès à présent nécessaire de

souligner le caractère onéreux de travaux d'envergure dans un lieu à la fois historique et stratégique tel que l'hémicycle.

11 À LA SUITE DE L'AUDIT SUR L'ACCESSIBILITÉ DES BÂTIMENTS, DÉFINIR UNE STRATÉGIE POUR RÉALISER LES TRAVAUX D'ACCESSIBILITÉ PRIORITAIRES EN CINQ ANS

I Description

Le 12 avril 2018, le collège des Questeurs a autorisé la conclusion d'une convention entre l'Assemblée nationale et l'UGAP pour la réalisation d'un diagnostic d'accessibilité des personnes en situation de handicap aux sites de l'Assemblée nationale recevant du public. Les

conclusions de cet audit devant être remises en septembre 2018, il est proposé, sur la base de ces futures conclusions, de définir une stratégie pluriannuelle de réalisation des travaux d'accessibilité.

I Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition vise à s'appuyer sur les conclusions imminentes de l'audit des bâtiments en cours, afin de concevoir un nouvel agenda pluriannuel de travaux d'accessibilité.

Le dernier diagnostic d'accessibilité réalisé par l'Assemblée nationale datait de 2009. Sur les bases des conclusions de cet audit, un programme significatif de travaux avait été engagé, pour des montants variables, allant de 2 065 euros (pose de bandes podotactiles) à près de 2 527 910 euros (rénovation de la Cour d'honneur du Palais-Bourbon).

Le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP) s'efforce, dans la mesure du possible, d'intégrer la problématique handicap dans chaque décision de travaux prise. Dans ce cadre, un diagnostic d'accessibilité

détaillé, réalisé par un cabinet d'études expert, est nécessaire à la définition d'une nouvelle programmation pluriannuelle de travaux.

Ainsi, dès communication des conclusions de l'audit, il pourra être arrêté une stratégie pluriannuelle de réalisation des travaux d'accessibilité prioritaires.

Cette stratégie devrait être définie par les responsables du SAIP, en liaison avec le coordinateur handicap dès sa mise en place et sous le contrôle des Questeurs, de façon à garantir un effort durable et cohérent dans la politique du handicap menée par l'Assemblée nationale s'agissant des bâtiments.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

En revanche, la stratégie pluriannuelle de réalisation des travaux prioritaires devra être approuvée par le Collège des Questeurs de l'Assemblée.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La nouvelle stratégie pluriannuelle de travaux d'accessibilité pourra être définie à compter de la communication par le service des Affaires immobilières et du patrimoine des conclusions du diagnostic d'accessibilité en cours. Cette communication devrait intervenir au mois de septembre 2018. Elle serait suivie

d'une concertation de quelques mois entre le SAIP et le coordinateur handicap, dès la mise en place de ce dernier et des correspondants handicaps (leur création étant prévue d'ici la fin de l'année 2018 par la proposition n°1), sur les travaux prioritaires à mener et sur leur échelonnement au cours des années suivantes.

Il paraît raisonnable de prévoir que la mise en œuvre des travaux prioritaires conduits dans ce cadre devrait ensuite s'étaler sur cinq ans. En outre, il est nécessaire de

souligner que ces travaux se déroulant en site occupé, ils sont usuellement réalisables lors des périodes de suspension des travaux ou d'interlégislature.

I Coût de la mesure ou économie générée

Cette mesure n'est pas coûteuse en elle-même.

En effet, la mise au point d'une programmation pluriannuelle des travaux d'accessibilité prioritaires, reposant sur un diagnostic déjà programmé, n'entraînerait pas de dépenses directes. Elle peut au contraire, en garantissant la cohérence des initiatives prises et en mettant d'emblée le handicap au cœur des projets de travaux, dès leur conception, être source d'économies.

Pour autant, la mise en œuvre des travaux ainsi planifiés pourrait aboutir à des dépenses très importantes si des opérations lourdes s'avèrent nécessaires. Il apparaît toutefois difficile d'en évaluer le coût global avant la remise du diagnostic d'accessibilité de l'entreprise Bureau Veritas, qui permettra de connaître plus finement les besoins et d'estimer l'ampleur des travaux à prévoir.

12 S'ASSURER QUE LES TRAVAUX MENÉS À L'HÔTEL DE BROGLIE PERMETTENT DE FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE DU BÂTIMENT

I Description

Cette proposition vise à garantir, dans la mesure du possible, l'accessibilité universelle de l'Hôtel de Broglie

dans la perspective des prochains travaux de rénovation qui y seront effectués.

I Objectif(s) recherché(s)

L'Hôtel de Broglie a été récemment acquis par l'Assemblée nationale. Jusqu'alors occupé par les services du Premier Ministre, l'Assemblée nationale prévoit d'y créer 140 bureaux au total, que se partageront les députés et leurs collaborateurs.

Un vaste programme de rénovation du bâtiment devrait y débuter dans le courant de l'année 2019. Le programme doit être élaboré par un maître d'œuvre, selon les directives fournies par le collège des Questeurs. Les travaux du bâtiment devraient s'achever au cours de l'été 2021.

Ces travaux doivent s'efforcer de prendre en compte, dans la mesure du possible, la problématique du handicap et s'intégrer dans la stratégie pluriannuelle de travaux d'accessibilité mentionnée dans la proposition n° 11.

En effet, l'Hôtel de Broglie est un bâtiment du XVIII^e siècle actuellement très peu accessible aux personnes en situation de handicap. Concernant les handicaps moteurs, un seul élévateur PMR y a été installé jusqu'à présent. Au sujet des autres types de handicaps, notamment sensoriels, il n'existe pas, à la connaissance du groupe de travail, de dispositifs particuliers permettant de prendre en charge ces handicaps dans l'enceinte de l'Hôtel.

Il importe donc, dès la phase préliminaire de programmation des travaux, de s'assurer que les travaux menés à l'Hôtel de Broglie permettront de favoriser l'accessibilité universelle du bâtiment. Ainsi, les travaux d'accessibilité ne devront pas seulement se concentrer sur l'accessibilité des personnes en fauteuil roulant, mais aussi concerner notamment l'accessibilité du bâtiment aux personnes malvoyantes, aveugles, malentendantes et sourdes.

Pour ce faire, outre l'augmentation du nombre d'ascenseurs PMR et de rampes aux normes handicapées (pente de 5 %), il importera par exemple de prévoir l'installation de bandes podotactiles à destination des publics malvoyants, ou d'équiper certaines salles de réunion de boucles inductives à destination des personnes malentendantes. En outre, le bâtiment devrait être équipé de sanitaires PMR.

L'ensemble des dispositifs accessibles devraient être signalés par les pictogrammes correspondants au handicap concerné. Une signalétique adaptée devrait ainsi indiquer les parcours accessibles aux personnes en situation de handicap.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction a priori de normes. En effet, elle reposera sur les actions conduites, au fil des mois, par le service des Affaires immobilière et du patrimoine (SAIP) de l'Assemblée nationale, en liaison régulière avec le correspondant handicap et sous le contrôle des Questeurs.

La conduite de ces travaux s'inscrira dans le cadre de la stratégie pluriannuelle de travaux, qui devrait être définie à la suite de la remise des conclusions de l'audit des bâtiments confié à l'entreprise Bureau Veritas (voir proposition n° 11).

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Les travaux de rénovation de l'hôtel de Broglie devraient commencer pendant l'année 2019 et s'achever au cours de l'été 2021.

I Coût de la mesure ou économie générée

Dans l'attente du diagnostic de l'entreprise Bureau Veritas, il apparaît difficile d'évaluer aujourd'hui le montant précis des travaux d'accessibilité dans la rénovation à venir du bâtiment.

En revanche, le SAIP a indiqué que le montant global estimé des travaux à l'hôtel de Broglie est d'environ

22 millions d'euros. Si, à titre d'exemple, 5 % de ces dépenses devaient concerner l'accessibilité du bâtiment aux personnes handicapées (ordre de grandeur qui n'a pas pu être confirmé par le SAIP), cela signifierait que le montant de ces dépenses pourrait être d'un peu plus d'un million d'euros.

13 METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL ADAPTÉS POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP (COMPTOIR D'ACCUEIL À HAUTEUR MODULABLE ET ACCOMPAGNEMENT DÉDIÉ)

I Description

Cette proposition vise à mettre en place, dans au moins un point d'accueil du Palais-Bourbon, un comptoir d'accueil adapté à la hauteur des fauteuils handicapés, en plus de celui existant déjà à l'entrée du 128 rue de l'Université.

Elle propose en outre de veiller, en lien avec la proposition n° 4, à ce que soit rapidement accessible, sur chaque point d'accueil de l'Assemblée nationale, un agent spécialement formé à la prise en charge des personnes en situation de handicap.

I Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition répond, s'agissant des équipements, à l'obligation posée par la loi du 12 février 2005 : « *Les équipements, le mobilier, les dispositifs de commande et de service situés dans les établissements recevant du public ou dans les installations ouvertes au public doivent pouvoir être repérés, atteints et utilisés par les personnes handicapées.* »

Aujourd'hui, les comptoirs d'accueil de l'Assemblée nationale ne sont pas spécialement adaptés aux personnes en situation de handicap moteur, à l'exception de celui du 128 rue de l'Université. En effet, ces comptoirs de taille « standard » sont trop hauts par rapport à la hauteur d'un fauteuil handicapé. Lorsqu'une personne en fauteuil se présente devant un guichet d'accueil, il est très malaisé pour elle d'entamer une conversation avec l'agent chargé de l'accueil. Cette situation oblige de facto l'agent à contourner le comptoir d'accueil pour se rapprocher du visage de son interlocuteur, ce qui peut occasionner une gêne entre eux.

L'obligation d'adaptation des équipements prévue par la loi de 2005 peut s'appliquer aux comptoirs d'accueil de l'Assemblée nationale, qui doivent être, dans la mesure du possible, aisément praticables par les personnes à mobilité réduite.

La visite du Parlement suédois par le groupe de travail a permis de constater qu'un comptoir d'accueil à hauteur modulable avait été mis en place au sein de cette assemblée, à proximité immédiate de l'hémicycle.

Toutefois, en raison des contraintes patrimoniales existantes à l'Assemblée nationale (comptoirs et guichets d'accueil en pierre ou en marbre), il sera très difficile d'envisager une adaptation à hauteur de fauteuil de plusieurs comptoirs d'accueil. Pour autant, il serait intéressant, dans l'enceinte du Palais-Bourbon, d'envisager la réalisation d'un comptoir d'accueil à hauteur modulable. L'emplacement de ce comptoir d'accueil serait signalé dans l'information sur les parcours accessibles aux PMR adressée à l'ensemble des visiteurs, députés, personnels et collaborateurs. (cf. proposition n° 15), afin que toutes les personnes en fauteuil soient de préférence orientées vers ce comptoir d'accueil.

Par ailleurs, dans le même esprit, il est proposé que les équipes chargées de l'accueil des personnes aux différents points d'accès aux bâtiments de l'Assemblée nationale soient organisées de façon à rester toujours au contact d'un agent ou encadrant de proximité spécialement formé, qui serait susceptible d'intervenir rapidement pour assurer l'accueil d'une personne en situation de handicap. Cette formation prioritaire de certains agents en matière de handicap est prévue par la proposition n° 4.

En pratique, une notification préalable, dès que le nom des visiteurs est transmis au service de l'Assemblée nationale chargé de l'accueil, de la présence de personnes présentant un handicap nécessitant un accueil spécifique pourrait être utile à la bonne marche de cette organisation adaptée.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction a priori de normes.

En effet, s'agissant de l'organisation des équipes d'accueil, elle ne relève que de la pratique quotidienne du service chargé de l'Administration générale.

Par ailleurs, s'agissant des équipements, elle implique que des actions de mises aux normes (supposant la passation

de marchés) soient conduites, au fil des mois, par le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP) de l'Assemblée nationale, en liaison régulière avec le correspondant handicap et sous le contrôle des Questeurs. La conduite de ces travaux s'inscrira dans le cadre de la stratégie pluriannuelle de travaux, qui devrait être définie à la suite des conclusions de l'audit des bâtiments confié à l'entreprise Bureau Veritas (voir proposition n° 11).

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La proposition pourrait a priori être mise en œuvre, s'agissant des équipements, dans un délai de deux ans à compter de la remise du diagnostic d'accessibilité prévue en septembre 2018. La période estivale, se caractérisant habituellement par une moindre activité parlementaire, devrait être privilégiée pour mener ces travaux.

S'agissant de l'adaptation au handicap de l'organisation des équipes chargées de l'accueil, elle pourrait également intervenir dans un délai de deux ans, afin qu'un nombre suffisant d'agents ou encadrants de proximité aient pu être formés.

I Coût de la mesure ou économie générée

Les travaux nécessaires à l'adaptation d'un comptoir d'accueil pourraient être relativement coûteux. Toutefois, ce coût, variable en fonction des matériaux utilisés sur les comptoirs d'accueil, n'a pas pu être estimé précisément.

En revanche, l'adaptation à la marge de l'organisation des équipes de l'accueil n'aboutirait à aucun surcoût direct.

14 METTRE AUX NORMES POUR LES PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE (PMR), D'ICI À 2022, DE NOUVEAUX ASCENSEURS SITUÉS SUR LES PARCOURS ACCESSIBLES AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

I Description

Cette proposition vise à permettre aux personnes en situation de handicap d'utiliser l'ensemble des ascenseurs

situés sur les parcours identifiés comme « accessibles », d'ici à 2022.

I Objectif(s) recherché(s)

Lorsque les personnes en situation de handicap empruntent les parcours dits « accessibles » (parcours ne présentant pas d'obstacles ou de « points noirs »), elles peuvent encore rencontrer certains ascenseurs qui ne sont pas aux normes PMR. Par ailleurs, il est souhaitable de renforcer la maintenance des ascenseurs mis aux normes, de façon à ce qu'ils demeurent, dans toute la

mesure du possible, accessibles de façon continue (ce qui ne semble pas avoir été toujours le cas, notamment pour un ascenseur situé à proximité de la salle Colbert).

L'objectif de cette proposition est de prévoir, d'ici à 2022, une mise aux normes PMR de nouveaux ascenseurs situés dans ces zones dites accessibles à ces personnes.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction a priori de normes. En effet, elle implique que des actions de mises aux normes, supposant la passation de marchés, soient conduites, au fil des mois, par le service des Affaires immobilière et du patrimoine (SAIP) de l'Assemblée nationale, en liaison régulière avec le correspondant handicap et sous le contrôle des Questeurs.

La conduite de ces travaux s'inscrira dans le cadre de la stratégie pluriannuelle de travaux, qui devrait être définie à la suite de la remise des conclusions de l'audit des bâtiments confié à l'entreprise Bureau Veritas (voir proposition n° 11).

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La proposition prévoit une mise en œuvre progressive sur quatre ans, d'ici à 2022. Un diagnostic plus fin pourrait être fait par le SAIP, afin d'identifier les ascenseurs qui

pourraient être concernés en priorité par la mise aux normes PMR.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût de cette proposition n'a pas pu être complètement évalué par le groupe de travail, le SAIP ne disposant pas à ce jour d'estimations budgétaires précises pour le coût de la mise aux normes de l'ensemble des ascenseurs concernés. Cependant, à titre d'exemple, au Palais-Bourbon, la mise en accessibilité de l'ascenseur de l'ascenseur 38 de la Bibliothèque a coûté près de 550 000 euros TTC, et celle des trois ascenseurs situés à proximité de l'escalier dit « des ministres » coûterait,

d'après le SAIP, au total 900 000 euros TTC (300 000 par ascenseur).

La mise en œuvre de cette proposition pourrait donc s'avérer très onéreuse et représenter plusieurs millions d'euros, en fonction du nombre d'ascenseurs supplémentaires dont la mise aux normes sera considérée comme prioritaire d'ici 2022 – cette charge pouvant être étalée sur plusieurs exercices.

15 METTRE EN PLACE, DANS TOUS LES LOCAUX, UNE SIGNALÉTIQUE SPÉCIFIQUE INDIQUANT LES ZONES ACCESSIBLES AUX PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE, AINSI QUE LES VOIES DE CONTOURNEMENT DES ZONES QUI LEUR SONT INACCESSIBLES

I Description

Cette proposition vise à renforcer l'information actuellement existante au sujet des zones accessibles aux

personnes en situation de handicap à l'Assemblée nationale.

I Objectif(s) recherché(s)

Lors des auditions menées par le groupe de travail, a été fait de façon récurrente le constat d'un manque d'information disponible sur les parcours accessibles aux personnes en situation de handicap à l'Assemblée nationale. Ce manque d'information peut donner l'impression que peu de travaux d'accessibilité ont été faits, ce qui est faux. En effet, depuis 2011, 7,6 millions d'euros ont été consacrés par l'Assemblée nationale à la réalisation de travaux d'accessibilité.

Il importe donc de mieux communiquer sur les parcours accessibles, mais aussi sur les zones encore inaccessibles, en informant par exemple les visiteurs, députés, collaborateurs et personnels de l'ensemble des voies de contournement existantes.

Dans cette perspective, le service de la Communication et de l'information multimédia (SCIM) pourrait éditer, en liaison avec le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP), un plan des bâtiments facilement compréhensible, fléchant les zones accessibles et alertant sur les endroits inaccessibles. Pour chaque endroit inaccessible, une voie de contournement serait mise en évidence de façon à être facilement repérable et empruntable par une personne à mobilité réduite.

Ces plans devraient, bien sûr, être remis à tous les visiteurs en situation de handicap. Ils gagneraient à l'être aussi au plus grand nombre possible de députés, collaborateurs et personnels de l'Assemblée nationale, afin qu'ils soient sensibilisés à la question du handicap et puissent fournir rapidement une information sur les voies de contournement existantes.

En outre, pourrait être mise en place dans l'ensemble des locaux une signalétique spécifique renseignant sur les zones inaccessibles et les voies de contournement. Cette signalétique pourrait s'appuyer sur le plan précédemment mentionné. Le plan d'accessibilité de chaque bâtiment pour les personnes handicapées pourrait être affiché à l'entrée de celui-ci (point d'accueil, couloirs ou pupitre mis en évidence), afin que toutes les personnes puissent facilement avoir connaissance des zones inaccessibles.

Ces plans d'accessibilité par bâtiment pourraient être également consultables en ligne via l'onglet handicap des intranets de l'Assemblée nationale.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction a priori de normes.

Elle implique en revanche une mise à jour progressive de la signalétique par le service des Affaires immobilière et

du patrimoine (SAIP) de l'Assemblée nationale, en liaison régulière avec le correspondant handicap et sous le contrôle des Questeurs.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de la proposition supposera une coopération étroite entre le SAIP, chargé des bâtiments, le SCIM, chargé de la gestion des groupes de visiteurs, le coordinateur handicap et les correspondants handicap, dès que ces derniers auront été mis en place.

À compter de cette mise en place, l'édition et la communication de plans d'accessibilité pédagogiques et

aisément compréhensibles pour le grand public par le SCIM pourrait sans doute intervenir dans un délai de douze à dix-huit mois, c'est-à-dire dans le courant de l'année 2019 ou au cours du premier semestre 2020. L'installation de ces mêmes plans, par bâtiments, dans les locaux de l'Assemblée nationale, pourrait aussi nécessiter, en raison de la coordination requise et de leur relative technicité, un délai comparable.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette proposition ne devrait pas être très coûteuse, les principales dépenses concernant le coût de production des supports physiques d'information (plans à distribuer et éléments de signalétique spécifique à apposer dans les locaux).

En effet, le service des Affaires immobilières et du patrimoine dispose déjà de l'information sur les zones inaccessibles et les voies de contournement. Il s'agirait seulement d'éditer des plans d'accessibilité pour chaque bâtiment, et de les distribuer ensuite.

16 FAVORISER UNE UTILISATION AUTONOME PAR LES PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE DES ÉQUIPEMENTS QUI LEUR SONT SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉS

I Description

Cette proposition vise à promouvoir, dans la mesure du possible, une utilisation autonome par les PMR des équipements qui leur sont réservés.

I Objectif(s) recherché(s)

Lors des auditions, le constat a souvent été fait d'une difficulté rencontrée par les personnes à mobilité réduite (PMR) pour utiliser de manière autonome les équipements qui leur sont dédiés.

Le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP) s'efforce toutefois, dans la mesure du possible lors des travaux qu'il conduit, de rendre chacune des installations PMR à l'Assemblée nationale utilisable en toute autonomie par les personnes à mobilité réduite. Dès que nécessaire, des agents situés à proximité des personnes à mobilité réduite peuvent les aider à emprunter certains parcours d'accès (par exemple, rampes d'accès ne répondant pas aux normes PMR) ou à utiliser certaines installations (boutons ascenseurs encore inatteignables). Ces accompagnements physiques ponctuels effectués par les personnels de l'Assemblée nationale ont été salués lors des auditions.

Cependant, les personnes à mobilité réduite travaillant dans l'enceinte de l'Assemblée nationale soulignent qu'elles souhaitent pouvoir circuler dans les bâtiments de l'Assemblée nationale en toute autonomie. Les membres du groupe de travail ont d'ailleurs insisté sur la nécessité, en accord avec l'esprit de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, de promouvoir cette accessibilité en toute autonomie.

Ainsi, les personnes en situation de handicap travaillant à l'Assemblée nationale ont souligné les problèmes de maintenance qui affectent parfois le fonctionnement des ascenseurs PMR. Pour y remédier, elles pourraient s'adresser directement au coordinateur handicap ou, à défaut, au correspondant handicap du SAIP, qui programmerait une intervention rapide des équipes de maintenance. Les coordonnées du coordinateur et des correspondants seraient rappelées dans l'onglet handicap créé sur les intranets de l'Assemblée nationale (voir propositions n° 1 et 6).

En outre, une difficulté d'utilisation autonome de la porte d'entrée de la galerie souterraine du 101 rue de l'Université vers le Palais-Bourbon a été signalée. En effet, les PMR peuvent emprunter la galerie souterraine reliant le 101 rue de l'Université au Palais-Bourbon ; cependant, pour ce faire, elles doivent actionner un bouton, puis ouvrir elles-mêmes les portes, qui sont lourdes à manipuler.

En conséquence, il est proposé de poser un moteur électrique sur la porte PMR de la galerie souterraine du 101 rue de l'Université, afin de faciliter l'utilisation autonome de cette galerie par les PMR.

Plus largement, il est nécessaire que tous les travaux effectués à l'avenir pour les PMR à l'Assemblée nationale garantissent, dans la mesure du possible, une utilisation autonome par les personnes à mobilité réduite.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction de nouvelles normes.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette proposition comprend deux volets.

Concernant le volet maintenance des ascenseurs PMR, il est nécessaire que les propositions 1 et 6 soient elles-mêmes mises en œuvre pour que les PMR puissent signaler au coordinateur handicap un problème de maintenance à résoudre rapidement.

Concernant la pose d'un moteur électrique sur l'accès PMR de la galerie souterraine du 101 rue de l'Université, les travaux devraient être conduits par les équipes du SAIP, et pourraient sans doute être effectués dans un délai d'un à deux ans suivant l'adoption de la proposition.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût de cette proposition n'a pas pu être précisément évalué par le SAIP, mais le groupe de travail estime qu'il

devrait vraisemblablement être, s'agissant de la pose du moteur électrique évoqué, de quelques milliers d'euros.

17 ÉTENDRE LE NOMBRE DE SALLES POUVANT ACCUEILLIR DES TRADUCTIONS EN LANGUE DES SIGNES AINSI QUE LE NOMBRE DE SALLES ÉQUIPÉES DE BOUCLES MAGNÉTIQUES

I Description

Cette proposition vise à promouvoir les dispositifs techniques permettant aux personnes malentendantes d'avoir pleinement accès au contenu des principaux

travaux parlementaires, non seulement en séance publique mais aussi dans les commissions permanentes.

I Objectif(s) recherché(s)

Il est proposé, parce qu'il est souhaitable d'ouvrir les travaux de l'Assemblée nationale à tous les citoyens, sans exclure les personnes en situation de handicap sensoriel, de renforcer les dispositifs qui permettent aux personnes malentendantes d'avoir accès à ces échanges.

Ces dispositifs, que l'Assemblée a déjà commencé à mettre en place, sont principalement de deux ordres :

- l'installation de dispositifs de boucles magnétiques dans certaines salles de l'Assemblée ;
- l'accueil de traductions en langue des signes au sein de salles de réunion.

Les boucles magnétiques sont des systèmes d'aide pour personnes malentendantes utilisant une boucle d'induction magnétique. Grâce à ce dispositif, le son provenant d'un micro est transmis à l'appareil auditif des personnes, ce qui permet de neutraliser la gêne occasionnée par les bruits ambiants. Aujourd'hui, plusieurs salles de l'Assemblée nationale, et notamment la salle Lamartine, sont déjà équipées de ce type de dispositif.

En premier lieu, il est proposé d'installer dans l'hémicycle un dispositif de boucle magnétique (ou, en cas de difficulté matérielle, tout autre dispositif techniquement équivalent), afin de permettre aux visiteurs, députés et personnels de l'Assemblée nationale présents dans l'hémicycle et équipés d'un appareil auditif de suivre dans les meilleures conditions possibles les débats.

En outre, le groupe de travail estime souhaitable d'installer progressivement des dispositifs de boucle magnétique (ou tout autre procédé techniquement équivalent) dans les salles de commission de l'Assemblée nationale qui ne sont pas encore équipées de ce type de dispositif. Afin de tirer pleinement partie de ces possibilités, il serait en outre souhaitable de signaler dans chaque salle équipée d'une boucle magnétique la présence de ce dispositif, en affichant à l'entrée des salles le petit pictogramme signalant la présence d'une boucle d'induction magnétique.

En second lieu, il est suggéré d'accroître, dans la mesure du possible, le nombre de salles pouvant accueillir des traductions en langue des signes. Aujourd'hui, seule la salle Lamartine offre un espace suffisant pour faire cohabiter, dans un même lieu, deux interprètes ainsi que les intervenants. Par conséquent, pour toutes les traductions en langue des signes de travaux ne se déroulant pas en salle Lamartine, il est nécessaire de disposer d'un local permettant d'accueillir les interprètes et les techniciens qui assurent la captation.

Ainsi, afin d'avancer dans ce domaine, le groupe de travail suggère de dresser un inventaire des locaux annexes pouvant accueillir des interprètes et techniciens, en tenant compte de la localisation des salles de commission concernées et des possibilités technique de raccordements et de télédiffusion associées. Il s'agirait de s'assurer que, d'ici la fin de la législature, un nombre de salles suffisant soit disponible pour que chaque commission le souhaitant puisse, sur simple demande, voir ses principaux travaux traduits en langue des signes.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne supposerait pas l'édiction de nouvelles normes.

En revanche, compte tenu de l'impact budgétaire de celle-ci, un accord préalable du Collège des Questeurs de

l'Assemblée nationale sera requis. Ce marché pourrait être conclu par le SAIP (département audiovisuel), en liaison avec le SCIM.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Concernant le volet portant sur l'installation de boucles magnétiques, il est probable que les conclusions de l'audit d'accessibilité des bâtiments mené par l'entreprise Bureau Veritas abordent cette problématique. Les conclusions, qui devraient être rendues au mois de septembre 2018 (voir proposition n° 11), pourraient alors être mises en œuvre par les équipes du SAIP d'ici à 2022. L'échéance de 2022 pourrait également être retenue dans l'hypothèse où les conclusions de l'audit n'aborderaient pas ce point.

Concernant l'augmentation du nombre de salles pouvant accueillir des traductions en langue des signes, il serait souhaitable de disposer, si possible d'ici la fin de l'année 2020 et en tout état de cause avant la fin de la présente législature, pour chaque salle de commission, d'une identification des locaux annexes susceptibles d'accueillir des captations d'interprètes.

I Coût de la mesure ou économie générée

L'installation de dispositifs de boucles magnétiques dans l'ensemble des salles de commission ainsi que dans l'hémicycle entraînera des coûts importants. À titre

indicatif, l'installation d'une boucle inductive lors de la rénovation du 6^e bureau a coûté 9 300 euros TTC.

18 RECOURIR DAVANTAGE À LA TRADUCTION EN LANGUE DES SIGNES POUR LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES LES PLUS SIGNIFICATIFS, EN METTANT EN PLACE UN MARCHÉ À BONS DE COMMANDE

I Description

Cette proposition tend à favoriser la traduction en langue des signes française des travaux parlementaires les plus significatifs, tout en inscrivant le recours à cette technique

de communication dans un cadre juridique pérenne, par la mise en place d'un marché à bons de commande pour ces prestations d'interprétariat.

I Objectif(s) recherché(s)

Dans un souci d'accessibilité, les travaux du groupe de travail sur la prise en compte du handicap dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale ont fait l'objet d'une traduction systématique en langue des signes française. Cette traduction des auditions du groupe de travail a été unanimement saluée en tant qu'initiative concrète et exemplaire en faveur des personnes malentendantes ou sourdes.

À l'avenir, il semble nécessaire de rendre possible un recours plus fréquent de l'Assemblée nationale à des interprétations en langue des signes. En effet, sauf cas particulier, seule la séance des « Questions au Gouvernement » fait actuellement l'objet d'une traduction en langue des signes, dont la diffusion est assurée par La Chaîne parlementaire.

Compte tenu du coût du recours à des prestations de traductions en langue des signes, il n'est pas envisageable de proposer une traduction en langue des signes de l'ensemble des travaux parlementaires. Seuls les travaux les plus significatifs pourraient faire l'objet d'une telle interprétation. Ces travaux pourraient être sélectionnés selon plusieurs critères, comme par exemple la couverture médiatique, l'enjeu politique ou l'intérêt des citoyens. Ainsi, pourraient systématiquement faire l'objet d'une interprétation en langue des signes non seulement le discours de politique générale du Premier ministre,

mais aussi la discussion d'une motion de censure, voire les travaux publics d'une commission d'enquête.

Plus généralement, il paraît nécessaire de fluidifier le recours à des interprétations en langue des signes à l'Assemblée nationale pour l'ensemble des services. Aujourd'hui, lorsqu'un service souhaite faire appel à une traduction en langue des signes, il n'existe pas de marché d'interprétariat identifiant une ou plusieurs sociétés titulaires capables de répondre très rapidement à une demande de traduction. Les services doivent solliciter des devis auprès de prestataires divers, et engager ensuite une demande de crédits pour chaque prestation de traduction. Cette procédure n'est, en l'état, ni très aisée, ni très fréquente.

Dès lors, la conclusion d'un marché d'interprétariat en langue des signes sous la forme d'un accord-cadre à bons de commande mono-titulaire serait utile. Disposer ainsi d'un cadre juridique pérenne permettrait certainement de recourir davantage à des prestations de traduction en langue des signes française, lorsque cela est souhaité. Le recours accru à des traductions en langue des signes devrait être mis en œuvre en associant étroitement les services de la Communication et de l'information multimédia (SCIM) et le service des Affaires immobilières et du patrimoine (SAIP).

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne supposerait pas l'édiction de nouvelles normes.

En revanche, compte tenu de l'impact budgétaire de celle-ci, un accord préalable du collège des Questeurs de

l'Assemblée nationale sera requis. Ce marché pourrait être conclu par le SAIP (département audiovisuel), en liaison avec le SCIM.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La conclusion d'un accord-cadre à bons de commande mono-attributaire suppose, dans un premier temps, de demander au collège des Questeurs l'autorisation de conclure ce marché.

Pour ce faire, il sera nécessaire d'indiquer au collège des Questeurs le champ des travaux parlementaires qui pourraient faire l'objet de traductions dans le cadre de ce marché. Une fois l'accord des Questeurs obtenu, la consultation pourra être lancée et l'accord-cadre à bons

de commande attribué à la société qui aura présenté la meilleure offre.

L'essentiel de ce travail devrait pouvoir être conduit, sur les plans administratif et juridique, au cours de la fin de l'année 2018 et en 2019. Toutefois, compte tenu de l'impact budgétaire prévisible et du calendrier identifié pour la proposition n°17, le développement des traductions en langue des signes pourrait prendre davantage d'ampleur à partir des années 2020 et 2021.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le recours accru à des traductions en langue des signes pourrait, en fonction du périmètre envisagé, entraîner des frais assez importants pour l'Assemblée nationale.

En effet, à titre indicatif, le coût de la traduction en langue des signes de chaque série d'auditions menées par le groupe de travail (pour une durée de deux heures) était d'environ 900 euros TTC. Ce coût n'inclut pas les frais

liés aux modalités spécifiques de télédiffusion de ces réunions et de cet interprétariat.

Toutefois, d'après les informations dont dispose le groupe de travail, en l'état actuel des technologies, le recours à cette technique pour permettre un suivi des débats demeure plus économique que le sous-titrage en direct de ces derniers.

19 ÉDITER DES LIVRETS D'ACCUEIL EN BRAILLE POUR LES VISITEURS, DÉPUTÉS, COLLABORATEURS ET PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I Description

Cette proposition vise à renforcer l'information disponible en braille à l'Assemblée nationale, afin d'adapter les modalités de l'accueil des personnes malvoyantes ou

aveugles lors des visites ou échanges auxquels elles sont appelées à participer sur les différents sites, ainsi que les conditions de travail des personnes qui y sont employées.

I Objectif(s) recherché(s)

Aujourd'hui, les personnes malvoyantes ou aveugles travaillant à l'Assemblée nationale ou visitant le Palais-Bourbon ne disposent pas d'informations en braille.

Un fascicule en braille, intitulé « Bienvenue à l'Assemblée nationale », avait certes été édité il y a quelques années, à l'occasion de l'ouverture des journées européennes du patrimoine de 2008 aux personnes handicapées, mais il n'est plus distribué aux visiteurs aujourd'hui. De même, il n'existe actuellement aucune information en braille transmise aux députés, collaborateurs et personnels de l'Assemblée nationale.

Il est donc proposé de rééditer, moyennant une mise à jour, le fascicule d'accueil des visiteurs « Bienvenue à l'Assemblée nationale ». La transcription en braille du fascicule aujourd'hui distribué aux visiteurs pourrait être confiée à des associations, telles que l'Association Valentin-Haüy, qui propose ces services. L'impression pourrait également être confiée à des associations disposant dans ce domaine d'une expertise particulière, telles que l'association EBREC, qui dispose d'une imprimerie spécialisée en braille.

Par ailleurs, le livret d'accueil des députés pourrait être également traduit et imprimé en braille, dans l'hypothèse de l'élection d'un député aveugle ou malvoyant. En outre, si à l'avenir un livret d'accueil des collaborateurs était édité, il conviendrait de veiller à ce que ce dernier soit rapidement traduit en braille. Enfin, il serait nécessaire de traduire en braille le livret d'accueil des fonctionnaires. Compte tenu du coût d'édition de ces fascicules en braille et du nombre limité de personnes qui devraient être concernées, les éditions en braille devraient être imprimées en petites quantités.

À titre complémentaire, l'audioguide existant pourrait être adapté pour proposer aux visiteurs une version en audiodescription.

Parallèlement, sous réserve de l'aménagement d'un espace adéquat au Palais-Bourbon (ce qui n'est pas certain en raison du manque de salles disponibles dans celui-ci), une maquette tactile de celui-ci ou de la salle des Séances pourrait être réalisée. Une telle maquette permettrait aux visiteurs aveugles ou malvoyants de comprendre rapidement la géographie et la configuration des lieux visités.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction de nouvelles normes.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette proposition suppose de solliciter plusieurs propositions commerciales de la part des associations spécialisées dans la traduction et l'impression en braille. Après remise des devis, les associations répondant à la fois aux exigences qualitatives et budgétaires de l'Assemblée nationale seraient choisies. L'édition des premiers livrets d'accueil en braille pourrait a priori intervenir après un délai initial de conception, d'édition et d'impression qui pourrait être inférieur à un an.

La mise en place de visites en audiodescription pourrait, quant à elle, intervenir dans un délai de douze à dix-huit mois, en fonction du budget disponible.

Enfin, la conception d'une maquette tactile du Palais-Bourbon ou de la salle des Séances supposerait une concertation étroite entre les équipes techniques du SAIP et le service de la Communication et de l'information multimédia, ainsi qu'un recours à une expertise extérieure (nécessitant la passation d'un marché). Par conséquent, sous réserve de la disponibilité d'une salle pour exposer cette maquette, un délai d'au moins deux à trois ans avant l'installation de celle-ci paraît inévitable.

I Coût de la mesure ou économie générée

L'édition et l'impression de livrets d'accueil en braille devraient entraîner des dépenses de plusieurs milliers d'euros pour l'Assemblée nationale.

En effet, à titre indicatif, le coût de la traduction et de l'impression en braille du précédent fascicule « Bienvenue à l'Assemblée nationale » avait été d'un peu plus de 6 500 euros TTC (pour 1 000 brochures de 24 pages, dont l'usage réel était resté très ponctuel). Il est toutefois proposé que les quantités effectivement imprimées et

distribuées pour les nouveaux guides suggérés soient plus limitées.

Le coût de la mise en place de visites en audiodescription pourrait sans doute être un peu inférieur à 10 000 euros.

Enfin, le coût de conception d'une éventuelle maquette du Palais-Bourbon accessible aux visiteurs n'a pas pu être estimé par le groupe de travail mais, compte tenu de la nécessité d'externaliser ce travail, les dépenses correspondantes pourraient être élevées.

20 AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DU SITE INTERNET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP SENSORIEL

I Description

Cette proposition vise à mettre en œuvre les mesures recommandées par le Référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA), afin d'améliorer le niveau

d'accessibilité des travaux parlementaires mis en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.

I Objectif(s) recherché(s)

L'Assemblée nationale a déjà amélioré substantiellement l'accessibilité de son site internet, à l'occasion du passage à un nouveau logiciel d'éditorialisation et de production des pages du site internet (Easy Publish). Ce logiciel a permis de rationaliser l'organisation et la structure des pages HTML du site Internet. En effet, les personnes malvoyantes utilisent des logiciels, qui peuvent aller du simple logiciel d'agrandissement d'écran jusqu'à ceux, plus élaborés, de reconnaissance vocale. Ces derniers logiciels « lisent » les pages internet et produisent une traduction audio pour les personnes malvoyantes. Afin que ces logiciels fonctionnent, les pages doivent être structurées, rationnellement écrites et bien organisées.

Cette proposition vise à renforcer encore davantage l'accessibilité du site Internet de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la refonte en cours du site Internet de l'institution. L'amélioration de l'accessibilité numérique concernerait les personnes malvoyantes et aveugles, ainsi que les personnes malentendantes ou sourdes.

Pour les personnes malvoyantes, les tableaux doivent, par exemple, être complétés par de petites bulles résumant leur contenu, car ils ne sont pas pris en charge par les logiciels de reconnaissance vocale. Il en va de même pour les formulaires produits par l'Assemblée (notamment à

l'occasion des consultations citoyennes), ainsi que pour les images qui doivent faire l'objet de résumés explicatifs. Un autre axe d'amélioration consiste à permettre aux personnes malvoyantes de recourir aux raccourcis clavier, afin de mieux « circuler » à l'intérieur des pages.

En ce qui concerne les personnes malentendantes, l'enjeu serait de fournir une alternative « texte » à toutes les vidéos mises en ligne, d'autant plus que l'offre vidéo de l'Assemblée nationale a considérablement augmenté depuis quelques années. En outre, certaines réunions de commissions ne font plus l'objet de comptes rendus écrits, mais seulement de retransmissions vidéo. Sans alternative texte à ces vidéos, les personnes malentendantes ne peuvent y avoir accès. Par ailleurs, il serait envisageable d'insérer, dans les vidéos des réunions des commissions, un lien vers le compte rendu écrit, quand celui-ci est disponible, comme cela est déjà rendu possible pour les vidéos de la séance publique.

À terme, une fois l'opération de refonte achevée, l'Assemblée nationale pourrait se rapprocher d'associations représentant les personnes en situation de handicap sensoriel, afin de vérifier la bonne accessibilité du site internet de l'Assemblée nationale.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction de nouvelles normes.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

Le recours au sous-titrage des débats en séance publique comme en commission nécessite la passation de

marchés, ce qui suppose l'autorisation préalable des Questeurs. Il sera nécessaire, s'agissant des réunions de commission, de déterminer en amont s'il convient d'étendre le sous-titrage au-delà des seules réunions ne faisant pas l'objet d'un compte rendu écrit.

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette proposition reposera essentiellement sur les actions menées par le service de la Communication et de l'information multimédia (SCIM).

L'amélioration de l'accessibilité numérique du site au bénéfice des personnes malvoyantes pourrait a priori être réalisée en interne, sans recourir aux services d'un prestataire. Ces aménagements pourraient être progressivement effectués par les services, pour les nouveaux contenus mis en ligne, au cours des deux années suivant l'adoption du rapport du groupe de travail.

Le sous-titrage des images des débats en séance publique fait l'objet d'un premier marché, dont la passation est déjà en cours actuellement et relève du service des systèmes d'information (SSI). Le sous-titrage des réunions des commissions, pour des raisons techniques, devra faire l'objet d'un second marché, qui pourrait sans doute être passé dans le courant de l'année suivant l'adoption du rapport du groupe de travail.

I Coût de la mesure ou économie générée

L'amélioration de l'accessibilité du site Internet au profit des personnes malvoyantes aura un coût faible, les opérations pouvant être effectuées en interne par les services.

En revanche, le renforcement de l'accessibilité numérique au profit des personnes malentendantes occasionnera

des coûts importants, car le sous-titrage suppose de recourir aux services d'un prestataire.

Ce coût serait particulièrement élevé s'il était décidé de sous-titrer l'ensemble des vidéos des réunions des commissions permanentes, et non seulement celles pour lesquelles un compte rendu écrit n'est pas disponible.

21 CONCEVOIR, À DESTINATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP MENTAL ET À TITRE EXPÉRIMENTAL, DES PAGES TRADUITES EN LANGAGE FACILE À LIRE ET À COMPRENDRE (FALC) SUR LE SITE INTERNET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I Description

Cette proposition vise à promouvoir l'utilisation du langage Facile à lire et à comprendre (FALC) sur le site Internet de l'Assemblée nationale, afin de permettre aux personnes en situation de handicap mental de découvrir

les aspects essentiels du fonctionnement du Parlement et de suivre le contenu des travaux parlementaires les plus significatifs.

I Objectif(s) recherché(s)

Au cours de ses auditions, le groupe de travail a été très largement sensibilisé à la promotion du langage Facile à lire et à comprendre (FALC) à destination des personnes en situation de handicap mental.

Le FALC est un langage simplifié, mais non simpliste, qui consiste à privilégier l'emploi de mots aisément compréhensibles, l'utilisation de phrases courtes et simples ainsi que l'usage du présent. Ce langage, également qualifié de « Français facile » permet aux plus autonomes des personnes en situation de handicap mental d'avoir un accès facilité à la lecture. Certaines d'entre elles disposent aujourd'hui du droit de vote, mais ne sont pas en capacité, faute d'informations traduites en FALC, de suivre les débats parlementaires et donc de participer à la vie civique.

Aujourd'hui, le Secrétariat d'État chargé des personnes handicapées traduit certains discours en FALC. Dans le passé, un discours de politique générale a été traduit en FALC par les services du Premier ministre. En outre, à l'occasion de campagnes législatives récentes, certains candidats ont fait traduire leur programme en FALC.

Il n'existe pas aujourd'hui d'information traduite en FALC sur le site internet de l'Assemblée nationale. Cette situation contraste avec celle observée par le groupe de travail au Parlement suédois. En effet, sept personnes de la cellule communication de ce parlement ont été formées au FALC et traduisent des pages du site internet du parlement en FALC. En Suède, cette initiative est largement saluée, d'autant plus que l'utilisation institutionnelle du « Suédois facile » permet à des

personnes étrangères maîtrisant mal la langue ou à celles qui sont en situation d'illettrisme d'avoir une compréhension facilitée de l'actualité parlementaire.

La présente proposition vise donc à concevoir, sur le site internet de l'Assemblée, à titre expérimental, de premières pages traduites en FALC. Ces pages permettraient aux personnes concernées de suivre certains aspects de l'actualité parlementaire et d'avoir facilement accès à un contenu simplifié pour les travaux parlementaires les plus importants.

Pour ce faire, il serait nécessaire de former au FALC plusieurs personnes travaillant au sein du service de la Communication et de l'information multimédia (SCIM). L'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI), reçue en audition par le groupe de travail, propose d'ailleurs des formations au FALC et pourrait former à cette technique de communication les personnels du SCIM concernés.

Comme cela a souvent été souligné lors des auditions s'agissant des efforts faits au profit des personnes en situation de handicap, il est probable que les adaptations proposées bénéficieront à un public plus large que celui qui est ici ciblé, ce qui contribuera à rendre les travaux de l'Assemblée plus accessibles à l'ensemble de la population, quelle que soit sa maîtrise de la langue française. Il s'agit donc d'un enjeu démocratique important.

I

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition ne suppose pas l'édiction de nouvelles normes.

En revanche, s'agissant de la procédure à suivre, les règles propres au FALC impliquent de faire relire toute

transcription en FALC par des personnes en situation de handicap mental. En pratique, l'association « Nous aussi », dont les membres sont des personnes handicapées mentales, pourrait notamment être sollicitée pour la relecture des transcriptions.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette proposition suppose, dans un premier temps, de former les personnels concernés à la maîtrise et à l'utilisation du FALC. Une fois un accord trouvé avec l'UNAPEI (ou toute autre association disposant d'une expertise suffisante en matière de FALC), ces formations devraient pouvoir être suivies dans un délai de douze à dix-huit mois.

Ensuite, il est proposé de traduire progressivement certains contenus significatifs en FALC sur le site internet de l'Assemblée. Les premières transcriptions en ligne, effectuées à titre expérimental, pourraient intervenir une fois que la formation des personnels sera achevée, c'est-à-dire vraisemblablement à partir de la seconde moitié de l'année 2020.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette proposition supposerait le paiement par l'Assemblée nationale des formations au FALC effectuées par l'UNAPEI. Compte tenu du nombre très limité de personnes à former, les dépenses correspondantes devraient rester modestes. Ce coût peut être estimé à environ 2 600 euros TTC (pour une formation d'une durée de deux jours).

Les transcriptions en ligne seraient réalisées en interne par le service de la Communication et de l'information multimédia, et ne supposeraient donc pas de recourir à un prestataire.

22 FAIRE ADHÉRER L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU RÉSEAU GESAT ET RECOURIR À SES FORMATIONS SUR LES ACHATS RESPONSABLES, AFIN DE MIEUX INFORMER LES PERSONNELS CONCERNÉS

I Description

Cette proposition vise à permettre à l'Assemblée nationale de bénéficier de l'expertise du réseau GESAT dans son recours au secteur adapté et protégé, afin de

développer une politique d'achats responsables mieux structurée.

I Objectif(s) recherché(s)

Le réseau GESAT, dont les représentants ont été reçus lors du cycle d'auditions du groupe de travail, met en relation des structures publiques ou privées donneuses d'ordre avec les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les entreprises adaptées (EA) qui constituent le secteur adapté et protégé. Les ESAT et EA sont des structures d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Le réseau GESAT fédère les 2 200 structures qui existent en France. Quand une entreprise ou une administration partenaire du réseau GESAT souhaite sous-traiter au profit du secteur adapté ou protégé, elle peut solliciter l'expertise du réseau afin de trouver la structure (ESAT ou EA) qui correspondrait parfaitement à son besoin.

En outre, lorsqu'un partenaire sollicite l'aide du réseau GESAT afin de développer sa politique d'achats responsables, le réseau analyse précisément le besoin et les contraintes (budgétaires, réactivité) de l'institution donneuse d'ordres afin de la conseiller au mieux sur le type d'activités et de métiers sous-traités qu'elle pourrait confier à un ESAT ou une EA.

Aujourd'hui, le service de la Logistique parlementaire (SLP), dépense en moyenne chaque année de 25 000 à 35 000 euros pour acheter des fournitures à des EA ou des ESAT, sur un total d'achats, qui, pour l'Assemblée nationale, atteint près de 6,9 millions d'euros en 2017. Les achats réalisés par le service auprès du secteur adapté et protégé concernent principalement des produits d'entretien.

Il semble donc possible d'augmenter la quantité d'achats responsables effectués annuellement par le SLP, tout en

veillant à ce que le recours au secteur adapté et protégé reste compatible avec le respect des contraintes d'achat de l'Assemblée nationale : contrainte budgétaire, respect du code des marchés publics, forte exigence de réactivité et inexistence d'espace de stockage.

Afin d'identifier les secteurs d'activité et les achats pour lesquels le recours au secteur adapté et protégé pourrait être pertinent, l'adhésion de l'Assemblée nationale au réseau GESAT apparaît opportune. Pour mieux accompagner le développement de la politique d'achats responsables, le réseau GESAT propose des formations à ses partenaires, ce qui permet de familiariser les services achats aux enjeux du secteur adapté et protégé.

En outre, l'adhésion au réseau GESAT permettrait à l'Assemblée nationale de mieux garantir la qualité éthique de ses achats auprès du secteur adapté et protégé. En effet, l'audition des représentants du réseau GESAT a permis d'attirer l'attention du groupe de travail sur l'inégale qualité éthique des produits qui peuvent être achetés via des marchés réservés. Notamment, il semblerait que l'achat de produits d'entretien auprès du secteur adapté et protégé ne contribue que très faiblement à l'insertion professionnelle de personnels en situation de handicap, qui bien souvent n'interviendraient qu'au stade du conditionnement de ces produits.

Par conséquent, l'adhésion de l'Assemblée nationale au réseau GESAT, ajoutée à la possibilité pour ses responsables achats d'en suivre les formations, aurait l'avantage de renforcer la politique d'achats responsables de l'institution, autant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

La mise en place du partenariat et des formations devra toutefois être effectuée sous le contrôle du Collège des Questeurs de l'Assemblée nationale.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition pourrait être mise en œuvre à moyen terme. Sa mise en œuvre suppose, dans une première phase par exemple de douze mois, la réalisation des démarches administratives d'adhésion au réseau GESAT,

puis, dans une seconde phase, l'intensification des contacts entre les responsables achats de l'Assemblée nationale et les formateurs du réseau GESAT.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre du partenariat avec le réseau GESAT ne devrait pas directement occasionner de frais.

priori une hausse du montant des achats effectués par l'Assemblée nationale.

Elle suppose de réorienter, à moyen terme, certains achats vers des achats responsables, sans impliquer a

23 PROPOSER AU COLLÈGE DES QUESTEURS DE RECOURIR AU SECTEUR ADAPTÉ ET PROTÉGÉ POUR L'ATTRIBUTION DU MARCHÉ DES INSIGNES PARLEMENTAIRES.

I Description

Cette proposition, reflétant nettement l'engagement de l'Assemblée nationale en matière de handicap, vise à confier la réalisation des insignes parlementaires

(écharpe, baromètre, cocarde) à une entreprise du secteur adapté et protégé.

I Objectif(s) recherché(s)

Lors de l'audition des représentants du réseau GESAT, il a été fait mention de la confection récente du bleuet de France (œuvre caritative en hommage aux anciens combattants, victimes de guerres et du terrorisme) par des entreprises du secteur adapté et protégé.

La directrice du service de la Logistique parlementaire, lors de son audition quelques semaines plus tard, a suggéré que soit proposée prochainement au collège des Questeurs l'attribution du marché des insignes parlementaires à des entreprises du secteur adapté.

L'attribution d'un tel marché à des entreprises du secteur adapté constituerait un symbole très fort, puisque les

insignes parlementaires incarnent le mandat parlementaire, à savoir l'écharpe tricolore, l'insigne porté dans des cérémonies publiques et communément appelé « baromètre » du fait de sa forme, ainsi que la cocarde à apposer derrière le pare-brise d'un véhicule de fonction.

Cette proposition découle logiquement de la proposition n° 22. En effet, afin d'identifier les entreprises du secteur adapté qui pourraient être les mieux à même de confectionner ces insignes, l'expertise du réseau GESAT s'avérerait très précieuse.

I Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en place sans modifier le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale.

En revanche, il sera nécessaire de recueillir l'accord préalable du Collège des Questeurs de l'Assemblée nationale sur le lancement d'un tel marché réservé aux entreprises du secteur adapté et protégé.

I Proposition de rédaction envisagée

En l'absence de norme à modifier, il n'y a pas lieu de proposer une rédaction.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition devrait être mise en œuvre à moyen terme par le service de la Logistique parlementaire. Elle suppose d'inscrire l'attribution du marché des insignes parlementaires à l'ordre du jour d'une réunion du collège des Questeurs.

La bonne mise en œuvre de cette proposition nécessite cependant la mise en œuvre effective de la proposition

n° 22, afin de pouvoir solliciter rapidement l'appui du réseau GESAT pour identifier les entreprises adaptées susceptibles de confectionner ces insignes. Une fois cette identification effectuée, le service inscrirait l'attribution du marché réservé à l'ordre du jour d'une réunion du Collège des Questeurs.

I Coût de la mesure ou économie générée

La mise en œuvre de cette ultime proposition n'entraînerait pas directement de frais supplémentaires, mais pourrait augmenter certaines dépenses d'achat de l'Assemblée nationale.

En effet, l'attribution du marché des insignes parlementaires à une entreprise du secteur adapté entraînera probablement des coûts de fabrication plus

élevés que ceux pratiqués par des entreprises ordinaires, le différentiel de coûts se justifiant par le recours à des travailleurs en situation de handicap. Cependant, le surcoût pour l'Assemblée nationale devrait rester modeste au regard du bénéfice symbolique généré par l'attribution de ce marché à une ou plusieurs entreprises du secteur adapté.



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Les conditions de travail à
l'Assemblée nationale
et le statut des
collaborateurs
parlementaires

Mardi 20 février 2018 : table-ronde avec les syndicats des personnels de l'Assemblée nationale

- à 9 heures :
 - Mme Véronique ROTKOPF, M. Fabrice LETRÉCHER et M. Christophe VASLET, représentant le syndicat SNAFAN-FO ;
 - M. François RAMPIN et M. Alain FAUCHOUX, représentant le syndicat SPAN-CGT ;
 - M. Alain GÉRY et M. Patrice PÉTRIARTE, représentant le syndicat SOLIDAIRES Assemblée nationale.

Mardi 6 mars 2018 : tables-rondes avec les organisations représentant les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale

- à 8 heures 45 :
 - M. Brayen SOORANNA, Secrétaire de section à la Confédération française démocratique du travail Syndicat des mouvements et associations de l'Assemblée nationale (CFDT-SMA) ;
 - M. Gonzague de CHANTÉRAC, Délégué à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
 - Mme Trixie MEYSSONNIER, Secrétaire générale au Syndicat national des collaborateurs parlementaires-Force Ouvrière (SNCP-FO) ;
 - M. Alexis GIRSZONAS, membre du bureau du SNCP-FO ;
 - M. Arthur MOREAU, Secrétaire général à Solidaires-Assemblée nationale ;
 - Mme Laurence de SAINT-SERNIN, Collaboratrice parlementaire, membre de Solidaires Assemblée nationale.
- à 10 heures :
 - Mme Mélody MOCK, Vice-présidente de l'Association française des collaborateurs parlementaires (AFCP) ;
 - M. Maxime TORRENTE, Secrétaire général adjoint de l'AFCP ;
 - Mme Lova RAJAOARINELINA, représentant la CoDem.

Mardi 13 mars 2018 : audition du Réseau GESAT

- à 9 heures 30 :
 - Mme Béatrice AMSELLEM, Directrice générale du Réseau Gesat ;
 - Mme Céline DELCROIX, Responsable de la communication du Réseau Gesat.

Mardi 20 mars 2018 : auditions d'associations défendant les intérêts des personnes en situation de handicap

- 8 heures 45 :
 - M. Arnaud de BROCA, Secrétaire général de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH).
- à 10 heures :
 - Mme Danielle DÉPAUX, Administratrice Île-de-France de l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) ;
 - Mme Clémence VAUGELADE, Chargée de plaidoyer à l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI).



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Les conditions de travail à
l'Assemblée nationale
et le statut des
collaborateurs
parlementaires

Mardi 27 mars 2018 : auditions d'associations défendant les intérêts des personnes en situation de handicap (suite)

- 9 heures 30 :
Représentants de LADAPT (association pour l'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées) :
 - M. Dominique LE DOUCE, Directeur des actions associatives ;
 - Mme Marie-Annick CARIAN, chargée de mission ;
 - M. Marc LABAYE, chargé des relations avec les adhérents et de la formation des demandeurs d'emploi ;
 - M. Dalibor KAVAZ, chargé des relations avec les personnes handicapées et leur famille ;
 - Mme Pauline MARIAULT, chargée de mission.
- Représentants de l'APF (Association des paralysés de France) :
 - M. Nicolas MERILLE, Conseiller national accessibilité et conception universelle ;
 - M. Philippe BOTTON, Administrateur de l'association.

Mardi 3 avril 2018 : tables-rondes avec les responsables administratifs de ministères et les représentants du Comité interministériel du handicap

- à 8 heures 45 :
 - Mme Claire DESCREUX, Cheffe de service, adjointe à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du Ministère du Travail ;
 - M. Jean-François LHOSTE, Adjoint au sous-directeur de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées, direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Ministère des Solidarités et de la Santé.
- à 10 heures :
 - M. Étienne PETIMENGIN, Secrétaire général du Comité interministériel du handicap (CIH) ;
 - Mme Sophie RATTAIRE, Coordinatrice interministérielle à l'accessibilité universelle et à l'inclusion ;
 - Mme Sophie POSTOLLEC, chargée des relations avec le CNCPH pour le compte du CIH ;
 - Mme Martine RICARD, Déléguée nationale pour le Handicap du ministère des Armées ;
 - M. Jérôme CIBADIER, Adjoint technique à la Déléguée nationale pour le Handicap.

Mardi 10 avril 2018 : auditions du FIPHFP et du CNCPH

- à 9 heures :
 - Mme Christelle de BATZ, Secrétaire générale du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;
 - Mme Nathalie DROSS-LEJARD, Déléguée aux employeurs publics et partenaires nationaux du FIPHFP.
- à 10 heures :
 - Mme Dominique GILLOT, Présidente du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

Mardi 17 avril 2018 : audition de services de l'Assemblée nationale

- à 9 heures :
 - Mme Catherine LEROY, Directrice du service de la Logistique parlementaire de l'Assemblée nationale ;
 - Mme Bénédicte RIZZO, Conseillère, Cheffe de la division de la Restauration, de l'hébergement et des fournitures au service de la Logistique parlementaire ;
 - Mme Solange GOMBERT, Administratrice-adjointe à la cellule marchés publics du service de la Logistique parlementaire ;
 - M. Stéphane GUY, Directeur du service des Affaires immobilières et du patrimoine de l'Assemblée nationale.

Mardi 15 mai 2018 : auditions de services de l'Assemblée nationale (suite)

- à 9 heures :
 - Mme Dominique MEUNIER-FERRY, Directrice du service de la Gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale ;
 - M. François DULUC, Directeur du service des Ressources humaines de l'Assemblée nationale.
- à 10 heures :
 - Mme Catherine BABELON, Directrice du service de la Communication et de l'information multimédia de l'Assemblée nationale ;
 - M. Guy CHAUVIN, Directeur-adjoint, Chef de la division de la Communication institutionnelle au service de la Communication et de l'information multimédia ;
 - M. Christophe LESCOT, Conseiller, Chef de la division de l'Information multimédia au service de la Communication et de l'information multimédia ;
 - Mme Anne de CORDOVEZ, Directrice du service de l'Administration générale de l'Assemblée nationale ;
 - M. Éric ARJONA, Conseiller, Chef de la division de l'accueil au service de l'Administration générale.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Les conditions de travail à
l'Assemblée nationale
et le statut des
collaborateurs
parlementaires

I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Le nombre de contributions en ligne reçues dans le cadre de cette phase des activités du groupe de travail, consacrée à la prise en compte du handicap dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale, a été limité. En effet, seules huit contributions ont été publiées, malgré les invitations adressées à nombre d'associations afin qu'elles puissent contribuer si elles le souhaitent. Le groupe de travail émet donc l'hypothèse que ce nombre limité de contributions pourrait signifier que ces associations se sont senties assez bien entendues et représentées grâce aux nombreuses auditions et tables-rondes organisées par le groupe de travail.

Les contributions reçues, qui sont parfois courtes, recourent d'ailleurs largement les remarques et suggestions entendues dans le cadre des auditions menées par le groupe de travail.

Parmi les contributions reçues, la Députée Marianne Dubois, qui préside le groupe d'études sur la langue des signes, a souligné l'intérêt qu'aurait un recours accru à celle-ci pour permettre à tous les citoyens, même s'ils sont malentendants, de mieux se familiariser avec l'Assemblée nationale, notamment dans le cadre de l'accueil des visiteurs. Cette piste est en phase avec l'approche du groupe de travail, qui est de rendre accessibles ses propres travaux, et d'améliorer l'accueil à l'Assemblée nationale de personnes atteintes non seulement de handicaps moteurs, mais aussi de handicaps sensoriels. Le recours à la langue de signes, ainsi qu'aux boucles magnétiques pour les personnes équipées d'appareils auditifs, a été suggéré par une psychologue stagiaire dans l'équipe du Député Guillaume Gouffier-Cha. Ces contributions ont été intégrées aux propositions du groupe de travail, pour lequel il est nécessaire de rendre ainsi progressivement accessible une part accrue de nos travaux, ainsi que les visites de l'Assemblée.

D'autres contributions ont insisté sur la nécessité de rendre plus accessibles les locaux de l'Assemblée

nationale, y compris l'hémicycle, tout en saluant les progrès accomplis et la disponibilité du personnel pour aider, en de besoin, des personnes en situation de handicap. Certains internautes ont également souligné l'importance de l'affichage d'informations visuelles plus adaptées dans les locaux, ainsi que le développement souhaitable de dispositifs ou procédures d'alerte spécifiquement adaptés aux personnes handicapées en cas d'urgence. Ces problématiques liées à l'aménagement des locaux font l'objet de propositions dans le rapport. Le groupe de travail estime que les aménagements peuvent être coûteux et devront nécessairement s'étaler sur plusieurs années, mais n'en demeurent pas moins nécessaires.

En outre, la nécessité, pour l'Assemblée nationale, de mener davantage d'efforts de formation et de sensibilisation au handicap a été soulignée. Le rapport du groupe de travail fait en ce sens des propositions, dont la mise en œuvre suppose que les personnels d'accueil, ainsi que les collègues et encadrants de personnes en situation de handicap, participent activement aux formations pouvant être proposées.

Enfin, les internautes, qui étaient aussi interrogés sur l'intérêt du recours au télétravail pour les personnes handicapées, ont émis à ce sujet des avis assez nuancés, voire réservés. Ils ont en effet souligné que le recours au télétravail pouvait constituer un assouplissement intéressant des conditions de travail, mais que ce dernier ne devait être ni systématique, ni prolongé, en raison du risque d'isolement des personnes concernées. Le coût des outils requis pour le télétravail a aussi été souligné. Ce dernier obstacle ne paraît pas insurmontable au groupe de travail, en raison de la possibilité d'aides matérielles. Pour autant, compte tenu des informations recueillies lors des auditions, le rapport n'a pas retenu parmi ses propositions un développement spécifique du télétravail des personnes handicapées à l'Assemblée nationale.



MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Les conditions de travail à
l'Assemblée nationale
et le statut des
collaborateurs
parlementaires

SUR LES 19 PROPOSITIONS PRÉSENTÉES EN DÉCEMBRE 2017, ON EN DÉNOMBRE :

10 qui ont été mises en œuvre (*dont 2 partiellement*), portant sur :

- / les **moyens matériels** au profit des collaborateurs : crédit d'heures pour les représentants des organisations de collaborateurs (prop. 9) ; augmentation du crédit collaborateur de 10 % au 1^{er} janvier 18 (prop. 10) ;
- / la **formation** des collaborateurs : désignation d'un référent formation au sein de l'administration parlementaire (prop. 14) ; systématisation de l'entretien biennal député-collaborateur sur l'évolution professionnelle et la formation (prop. 15) ; développement de la formation au profit des collaborateurs de circonscription (prop. 16) ; nouveau partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (prop. 17) ;
- / l'**information** des députés et de leurs collaborateurs : information dans le contrat de travail et sur l'intranet relative à la lutte contre le harcèlement et l'égalité professionnelle femmes-hommes (prop. 7 et 12)⁽¹⁾ ; nouvelle rubrique relative aux statistiques collaborateurs sur le site public et module d'information au profit des collaborateurs (prop. 18) ; campagne de sensibilisation des députés à l'adhésion obligatoire à un service de santé au travail (prop. 19).

(1) Ces sujets seront par ailleurs traités par une prochaine feuille de route du groupe de travail.

5 qui sont en cours de mise en œuvre, portant sur :

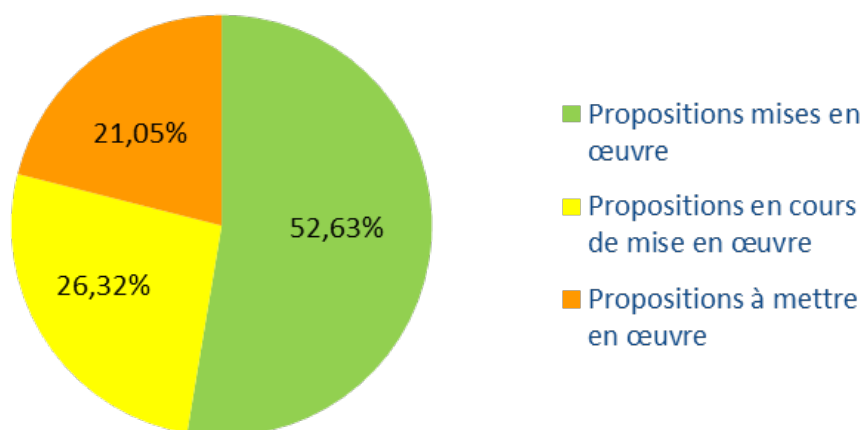
- / l'établissement de **fiches métiers**, le développement de la formation professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels, par une négociation collective actuellement en cours (prop. 1 et 2) ;
- / la rédaction d'un **code de déontologie** des collaborateurs, à l'étude par la Déontologue (prop. 6) ;
- / la couverture de l'ensemble des collaborateurs par les accords collectifs avec l'**adhésion progressive de tous les députés en gestion déléguée à l'Association de députés-employeurs** pour la négociation collective concernant les collaborateurs de députés (prop. 8) ;
- / la réalisation d'une **étude d'impact sur la « portabilité »** de la prime d'ancienneté, actuellement en cours (prop. 13).

4 dont la mise en œuvre est prévue pour une échéance ultérieure, portant sur :

- / l'institution de **références salariales**, pour laquelle une négociation collective est prévue au second semestre 2018 (prop. 3) ;
- / l'aménagement du **temps de travail** et le télétravail, pour lesquels une négociation collective est prévue en 2019 (prop. 4 et 5) ;
- / l'amélioration de la prise en charge des **frais de transport** pour les collaborateurs en circonscription, pour laquelle une étude d'impact est prévue au second semestre 2018 (prop. 11).



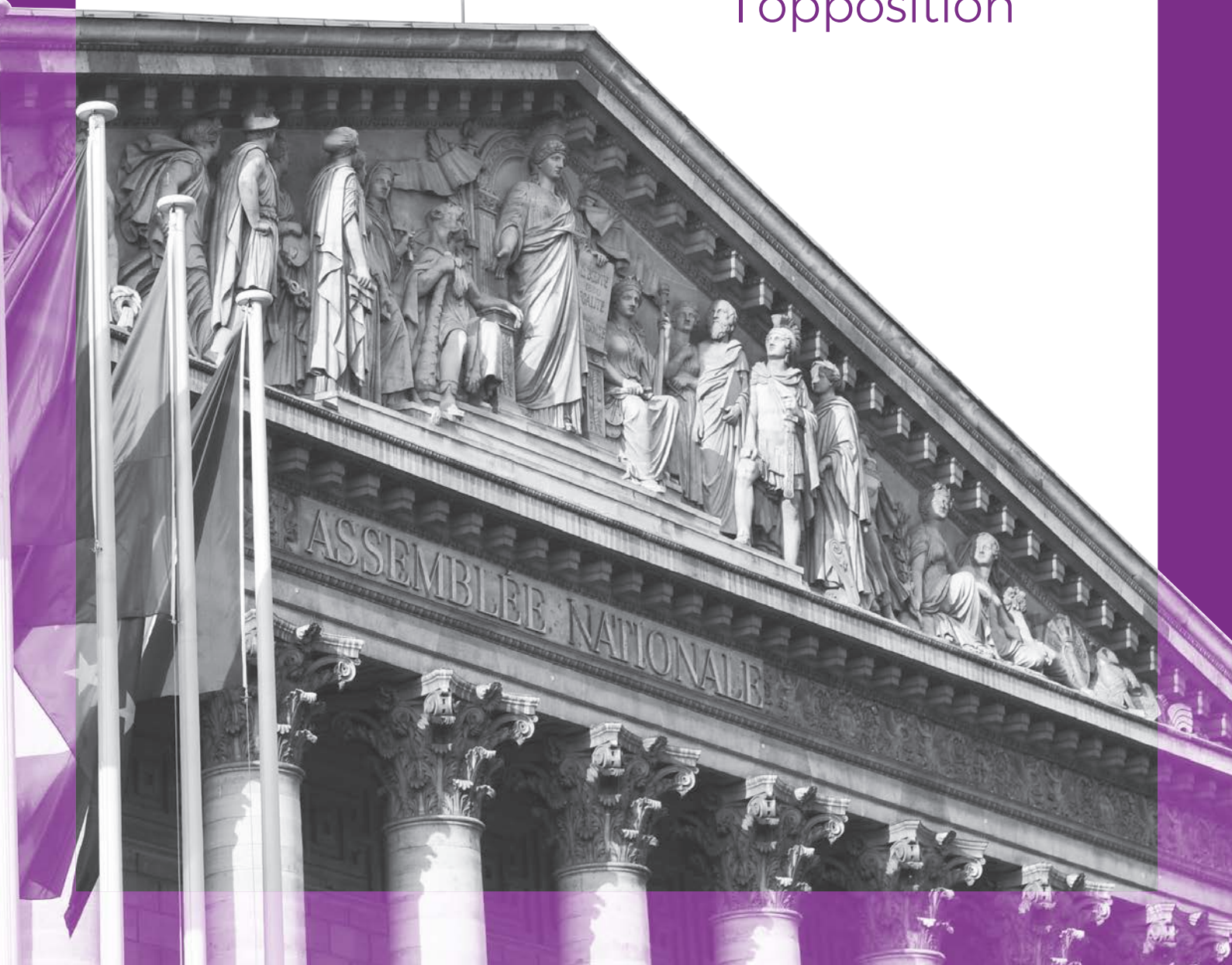
MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL



Plus des trois quarts (79 %) des propositions du groupe de travail présentées en décembre 2017 sont réalisées ou en cours de réalisation au 18 mai 2018.



Procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition





COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

L'ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE

| 20 juin 2018

Présenté par Jean-Michel CLÉMENT, Rapporteur
Groupe présidé par Jean-Luc WARSMANN

Composé de :

Président : Jean-Luc WARSMANN : UDI, Agir et Indépendants

Rapporteur : Jean-Michel CLÉMENT : La République En Marche

Membres :

Pieyre-Alexandre ANGLADE : La République En Marche

Delphine BATHO : Non inscrite

Marie-George BUFFET : Gauche démocrate et républicaine

Philippe GOSSELIN : Les Républicains

Sabine RUBIN : La France Insoumise

Marielle de SARNEZ : Mouvement Démocrate et apparentés

Antoine SAVIGNAT : Les Républicains

Marie TAMARELLE-VERHAEGHE : La République En Marche



Photo du groupe de travail



SOMMAIRE

SYNTHÈSE DU RAPPORT	119
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	120
INTRODUCTION	121
PROPOSITIONS	130
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	157
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS	158
ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS	163
ORGANISATION DU BUNDESTAG	168
ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS	171
CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	188



SYNTHÈSE DU RAPPORT

« L'ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE, UN SYSTEME A BOUT DE SOUFFLE »

Les parlementaires se trouvent confrontés quotidiennement à une organisation à bout de souffle. La responsabilité de cette situation résulte de facteurs multiples, souvent anciens, enchevêtrés pour la plupart les uns aux autres – de sorte que la réponse à apporter n'est ni simple ni univoque. Cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux parlementaires : elle est aussi la résultante d'un pilotage de l'ordre du jour des assemblées par l'Exécutif qui apparaît souvent erratique. Un certain nombre de pratiques parlementaires doivent néanmoins évoluer : fuite en avant dans l'exercice du droit d'amendement, redondances entre commissions et hémicycle, lourdeurs de la procédure...

Le présent rapport ne prétend nullement apporter une solution instantanée et définitive à ce constat ancien : il a pour ambition, d'une part, de tracer la voie dans laquelle le travail parlementaire gagnera en efficacité et cohérence – en tenant compte d'un contexte politique et juridique en cours de mutation (le Parlement sera prochainement saisi d'une réforme institutionnelle de grande ampleur) – et, d'autre part, de formuler des propositions rapidement opérationnelles permettant de réinjecter un peu d'oxygène dans un système au bord de l'asphyxie.

Trois volets distincts ont été identifiés : la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ; le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ; l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité.

En premier lieu, le rapport explore diverses pistes de réformes : faut-il revoir les horaires des séances ? Faut-il siéger toute la semaine ? Faut-il siéger chaque

semaine ? Faut-il supprimer les séances de nuit ? Pour ce faire, le groupe de travail a retenu une démarche pragmatique : celle d'une consultation de l'ensemble des députés, dont se dégagent trois pistes de réorganisation de la semaine (proposition n° 1).

Du deuxième volet des travaux émerge la conviction qu'un nouveau partage de l'ordre du jour peut permettre au Parlement de légiférer dans de meilleures conditions. Le groupe de travail propose ainsi plusieurs réformes de nature à mieux structurer et mieux anticiper l'ordre du jour, à moderniser le format des sessions et à améliorer le travail des commissions permanentes et des groupes politiques, notamment ceux d'opposition et minoritaires (propositions n° 2 à 7).

Enfin, si aucune solution miracle ne viendra résoudre le problème des conflits d'agenda et de la surcharge d'activités auxquels les députés font face, l'addition d'ajustements ponctuels ou de modifications plus profondes peut à coup sûr améliorer la situation de thrombose dans laquelle se trouve l'organisation parlementaire aujourd'hui. Le rapport propose ainsi une série de réformes d'importance variée, permettant notamment d'éviter les conflits, les incohérences et les redondances entre séance et commissions et de mieux organiser les débats tout en allégeant la procédure en séance publique (propositions n° 8 à 13).

Au terme de ses travaux et en s'appuyant à la fois sur l'expérience vécue par les députés et sur les contributions extérieures, le rapport formule ainsi une série de propositions qui ont vocation à alimenter des réformes concrètes, dont certaines pourraient être mises en œuvre dès cette année, sans attendre la révision constitutionnelle et les lois qui en résulteront.



AVANT-PROPOS DU PRESIDENT

Alors qu'avec son premier rapport, publié en décembre 2017, notre groupe de travail s'était penché sur les obstacles constitutionnels à un fonctionnement plus efficace et rationnel du Parlement, sa feuille de route, pour le premier semestre de l'année 2018, était centrée sur l'organisation de la semaine parlementaire, avec pour mission de repenser l'articulation entre le temps passé en circonscription et celui passé à l'Assemblée nationale, d'éviter, autant que possible, les réunions concomitantes entre organes parlementaires, de donner de la prévisibilité et de la lisibilité aux calendriers et, plus généralement, de mieux organiser le travail parlementaire dans le temps.

Le groupe de travail, sous l'égide de son rapporteur, Jean-Michel Clément, a choisi de diversifier ses sources d'information, en ayant recours, au-delà des auditions fort utiles de personnalités qualifiées, à un double processus de consultation : celle de l'ensemble des députés, au moyen d'un questionnaire précis permettant à ceux qui le souhaitent de suggérer des avancées, et celle des autres parlements des États membres de l'Union européenne, afin de disposer d'un panorama précis et complet des meilleures pratiques en vigueur chez nos voisins.

Le résultat de cette réflexion est désormais sous vos yeux.

Sans surprise, le rapport évoque « un système à bout de souffle » dans le prolongement de la première publication du groupe de travail, qui insistait sur les « dérives pathologiques » du modèle parlementaire français.

Face à cette situation désolante, qu'il traite en trois volets distincts – la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ; le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ; l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité –, le présent rapport explore diverses pistes de réformes, présentées

sous la forme de fiches proposant de modifier la rédaction des textes constitutionnel, organique ou réglementaire concernés.

Certaines reprennent et précisent des propositions de réforme formulées dès le mois décembre dernier. D'autres sont nouvelles ou ouvrent des réflexions opportunes. Je pense, par exemple, à la proposition n°12 relative à un « quorum rénové », sur laquelle une avance me semble indispensable, dans la mesure où celle-ci est de nature à apporter une réponse ferme, rapide et réaliste aux reproches que peuvent formuler nos concitoyens face aux hémicycles clairsemés.

Car, oui, il est urgent d'agir.

À l'issue du printemps que l'Assemblée vient de vivre, au cours duquel l'essoufflement du modèle actuel d'organisation et de fonctionnement du Parlement a été patent – et sur lequel le rapport de Jean-Michel Clément revient brillamment –, le temps de la réflexion doit désormais céder sa place à celui de la décision.

Dans cette perspective, la discussion prochaine du projet de loi constitutionnelle, déposée le 9 mai dernier, nous offre une occasion bienvenue d'apporter des remèdes concrets aux maux que nous avons diagnostiqués.

Le texte du Gouvernement, sur divers points, fait écho aux propositions du groupe de travail. C'est par exemple le cas de son article 4 relatif à l'exercice exclusif du droit d'amendement en commission ou de son article 6 sur le raccourcissement des délais d'adoption des projets de loi de finances.

Le présent rapport, comme le précédent, constituera, j'en suis persuadé, une base de travail particulièrement utile pour aborder, dans les meilleures conditions, le passionnant débat constitutionnel à venir.

Jean-Luc WARSMANN



INTRODUCTION

La feuille de route confiée par le Bureau de l'Assemblée nationale au groupe de travail – « l'organisation de la semaine parlementaire » – aborde un sujet qui touche de manière concrète le quotidien des parlementaires. Celui de tous les parlementaires, tant les plus aguerris que ceux qui sont entrés en politique en juin dernier et se trouvent confrontés quotidiennement à une organisation à bout de souffle.

La responsabilité de cette situation résulte de facteurs multiples, souvent anciens, enchevêtrés pour la plupart les uns aux autres – de sorte que la réponse à apporter n'est ni simple ni univoque.

Il importe surtout de dire que cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux parlementaires : elle est aussi la résultante d'un système institutionnel dans lequel l'Exécutif attend des assemblées une rationalité, une efficacité et une cadence qu'il ne s'impose pas toujours à lui-même.

En effet, comme l'avait mis au jour le premier rapport du groupe de travail, en décembre 2017, un ordre du jour saturé et peu adapté aux différentes activités du député nuit indéniablement à la qualité du travail parlementaire. Le calendrier de travail de l'Assemblée nationale depuis le début du printemps et même de la session ordinaire en apporte une preuve éclatante.

De la mi-octobre à la fin décembre 2017, période essentiellement consacrée à l'examen des textes budgétaires, l'Assemblée nationale a tenu 46 jours de séance (111 séances), soit 412 heures, ce qui représente peu ou prou la moitié des heures de séance de la session ordinaire en cours (soit 47 % des 871 heures de séance qui se sont tenues jusqu'au 22 mai 2018 inclus).

À la suite de cette période d'intense activité parlementaire, de longues semaines beaucoup moins, voire très peu chargées se sont enchaînées. De janvier à mars 2018, soit une période à peu près équivalente à celle consacrée à l'examen des textes budgétaires, l'Assemblée nationale n'a tenu que 30 jours de séance, soit 238 heures réparties sur seulement 62 séances. Au cours de cette période, les deux semaines de contrôle, essentiellement consacrées à des séances de questions, ont peiné à attirer les députés dans l'hémicycle et ont été vécues par beaucoup comme du temps parlementaire « perdu ».

Cette alternance de périodes surchargées et de périodes calmes est d'autant plus mal vécue que les députés examinent les projets de loi les plus volumineux dans l'urgence et la précipitation. Ainsi, seuls deux projets de loi d'importance (mais de volume raisonnable) ont été examinés de janvier à mars 2018 : le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance et le projet de loi de programmation militaire pour les années 2018 à 2022, ces deux textes ayant nécessité respectivement 23 et 27 heures de débats.

La comparaison entre les mois de février et d'avril 2018 se révèle tout spécialement éloquent : 77 heures contre 136 heures de séance, c'est-à-dire presque le double. Avril a en effet comporté l'examen successif des projets de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (25 heures de débats) et pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (61 h 35 de débats). Un enchaînement aussi éprouvant pour les parlementaires et l'Exécutif que pour les fonctionnaires et les collaborateurs, spécialement après trois mois de faible activité parlementaire.



INTRODUCTION

L'EXAMEN DU PROJET DE LOI « IMMIGRATION ASILE » : UN EXEMPLE DE MAUVAISE ORGANISATION

L'organisation de l'examen parlementaire du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif **illustre, de façon spectaculaire, cette incapacité à rendre prévisible l'architecture des séances**. Après avoir été annoncé dès la fin d'année 2017 comme susceptible de venir à l'ordre du jour de l'Assemblée, ce texte n'est déposé que le 21 février 2018, le Gouvernement engageant la procédure accélérée le même jour.

Le projet de loi « immigration et asile » est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée lors de la Conférence des présidents du 27 mars, **le Gouvernement n'ouvrant que sept séances pour son examen dans l'hémicycle, du lundi 16 (après-midi) au jeudi 19 avril (soir)**, soit un total théorique de 30 heures de séance (le mercredi après-midi étant dédié aux questions au Gouvernement et à une déclaration du Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat et d'un vote, sur le projet de programme de stabilité pour 2018-2022), alors qu'il faudra 28 heures et sept réunions à la commission des lois (dont la rapporteure avait été désignée dès le 14 février) pour l'adopter lors de la semaine du 3 avril.

Dans l'hémicycle, **l'examen du texte durera en réalité plus du double de ce qui avait été envisagé** trois semaines plus tôt en Conférence des présidents, un total de 61 heures et 35 minutes se révélant in fine nécessaires. La prévisibilité donnée aux députés quant à l'examen du texte connaîtra plusieurs épisodes :

- le 10 avril, la Conférence des présidents **ajoute un jour de séance** (le **vendredi** 20 avril) pour ce texte et prend acte de la demande du président du groupe LaREM d'organiser sur l'ensemble du texte un vote par scrutin public « à l'issue de l'examen du projet de loi », qu'on croit alors possible le jeudi 19 ou le vendredi 20 avril, tandis qu'est confirmée l'allocution en séance du Premier ministre canadien, M. Justin Trudeau, le mardi 17 à 15 heures ;

- le 16 avril, l'intervention militaire en Syrie conduit le Gouvernement, conformément à l'article 35, alinéa 2, de la Constitution, à programmer une déclaration suivie d'un débat sur l'intervention des forces armées françaises en Syrie, ce qui **décale le début de l'examen du projet de loi au soir du lundi 16 avril** ;

- alors que le débat en séance a débuté et qu'un total théorique de seulement 20 h 30 de séances sont disponibles lorsqu'elle se réunit à nouveau, le jeudi 19 avril, la Conférence des présidents constate qu'au vu du rythme d'examen particulièrement lent des amendements, il faudrait 101 heures – c'est-à-dire 8 jours et demi de séances, matin, après-midi et soir – pour achever l'examen du texte. **Les séances du samedi sont alors ouvertes** pour ce faire ;

- enfin, une lettre du Secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement en date du samedi 21 avril indique que **le Gouvernement ouvre les séances du dimanche** pour poursuivre et achever l'examen du projet de loi. Lors d'une journée spécialement chaotique et dans l'épuisement général, l'Assemblée siège le dimanche matin de 9 h 30 à 13 h, puis – de manière tout à fait inhabituelle, dans l'intention de terminer les débats à un horaire raisonnable – elle ouvre sa dernière séance à 14 heures mais ne la lève qu'à **23 h 05 le dimanche soir**.



INTRODUCTION

Un autre exemple frappant de mauvaise programmation de l'ordre du jour est l'examen consécutif en mai 2018 de deux volumineux projets de loi : le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« ELAN »).

La discussion du premier texte, déposé le 1^{er} février 2018, n'intervient en séance publique qu'à partir du 21 mai 2018, soit presque quatre mois plus tard : 2 655 amendements sont déposés en séance publique, obligeant une nouvelle fois la Conférence des présidents à ouvrir des séances un samedi et un dimanche et à faire siéger l'Assemblée sans interruption. Ce volume d'amendements constituait alors le record sous la XV^e législature (hors textes financiers), le texte le plus amendé étant jusque-là le projet de loi « immigration et asile » avec 1 174 amendements. Puis vint le projet de loi « ELAN » qui franchit allègrement la barre des 3 000 amendements... se rapprochant ainsi des 3 354 amendements du projet de loi de finances pour 2018.

Tenant d'anticiper la longueur des débats, la Conférence des présidents décidait de soumettre l'examen de ces deux projets au « temps législatif programmé » (retenant un barème 50 heures par texte)... pour une durée totale d'examen qui devrait en réalité être proche de 100 heures et sans apporter de plus-value en termes de prévisibilité et de structuration des débats.

En tout état de cause, il était acquis que les créneaux initialement ouverts pour l'examen de ces textes étaient manifestement insuffisants, obligeant à des ajustements de l'ordre du jour « au fil de l'eau » à défaut de décalage de l'examen d'un des textes inscrits.

Le présent rapport ne prétend nullement apporter une solution instantanée et intégrale à ces problèmes anciens : il a pour ambition, d'une part, de **tracer la voie dans laquelle le travail parlementaire gagnera en efficacité et cohérence** – en tenant compte d'un contexte politique et juridique en cours de mutation (le Parlement sera prochainement saisi d'une réforme institutionnelle de grande ampleur) – et, d'autre part, de **formuler des propositions immédiatement opérationnelles** – à Constitution inchangée – **permettant de réinjecter un peu d'oxygène dans un système au bord de l'asphyxie**.

Trois volets distincts ont été identifiés :

- la semaine parlementaire et la question des horaires et des jours de séance ;

- le partage des semaines d'ordre du jour et la programmation des travaux sur l'année ;

- l'articulation des différentes activités du député et les conditions de leur compatibilité.

Au terme de ses travaux et en s'appuyant à la fois sur l'expérience vécue par les députés et sur les contributions extérieures, le rapport formule une série de propositions qui ont vocation à alimenter des réformes concrètes, dont certaines pourraient être mises en œuvre dès cette année, sans attendre la révision constitutionnelle et les lois qui en résulteront.

*

I.- LA STRUCTURE DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE ET LA QUESTION DES HORAIRES ET JOURS DE SÉANCE

UNE CONSTRUCTION ERRATIQUE ET DÉSÉQUILBRÉE DE LA SEMAINE

Le premier alinéa de l'article 50 du Règlement prévoit que « l'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ». Le quatrième alinéa du même article dispose qu'elle « se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures et en soirée de 21 h 30 à 1 heure (...) le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures ». Ces deux alinéas prévoient donc 32 h 30 de temps de séance chaque semaine, soit pour quatre semaines, 130 heures de séance.

La réalité des choses est différente. **Conséquence de la saturation de l'ordre du jour à certaines périodes de l'année, les jours de séance se sont étendus au lundi et au vendredi, et les séances de nuit se prolongent parfois au-delà d'1 heure.**

Sous la XIV^e législature, 85 des 664 jours de séances étaient des lundis (13 %), principalement en session extraordinaire et en période budgétaire, et 60 jours de séance (9 %) étaient des vendredis. Ainsi, 22 % des jours de séance étaient tenus en dehors de la « semaine parlementaire » prévue par le Règlement. La situation semble aller en s'aggravant, puisque ces jours de séance exceptionnels représentaient 18 % du total sous la XIII^e législature et 17 % sous la XII^e législature.

À l'inverse, certaines semaines peinent à épuiser les horaires sinon les jours de séance programmés par la Conférence des présidents, contraignant par anticipation – mais pour rien – l'agenda prévisionnel de parlementaires qui n'auraient pourtant pas manqué de motifs pour caler



INTRODUCTION

des réunions, des rendez-vous ou prendre d'autres engagements, à l'Assemblée ou en circonscription.

Ainsi, au cours de la session ordinaire 2012-2013, quatre mois sur neuf ont compté moins de 130 heures de séance (85 heures en moyenne), alors que cinq mois ont très largement dépassé les 130 heures de séance réglementaires (165 heures en moyenne), signe manifeste d'une mauvaise organisation de l'ordre du jour et d'une répartition déséquilibrée du temps de séance.

DES CAUSES MULTIPLES ET ANCIENNES

Si la responsabilité de cette situation incombe pour partie à l'Exécutif (comme l'introduction de ce rapport l'a mis au jour), **un certain nombre de pratiques parlementaires constituent d'indéniables facteurs de pesanteurs**. On en peut identifier trois en particulier :

- la fuite en avant dans l'exercice du droit d'amendement ;
- les redondances entre commission et séance publique ;
- les débats « à rallonge » et, d'une manière plus générale, les lourdeurs de la procédure.

■ De fait, le droit d'amendement ne s'exerce pas (ou plus) de manière satisfaisante, dénaturant davantage les débats qu'il ne contribue à les enrichir. Un certain nombre de dysfonctionnements doivent être relevés, à commencer par **l'explosion du nombre d'amendements déposés en séance** depuis les années 1980 et le développement des moyens informatiques de traitement des données. Inutile de revenir sur un sujet bien connu, sinon en rappelant une seule évolution : celle conduisant des 50 851 amendements déposés sous la XI^e législature aux 112 663 amendements de la XIV^e législature (après le record des 243 715 amendements de la XII^e législature).

L'augmentation du nombre d'amendements déposés par le Gouvernement en séance publique est également frappante : 4 933 amendements sous la XIV^e législature et déjà 529 amendements depuis le début de la XV^e législature. Rappelons que 22 % des amendements adoptés en séance sous la XIV^e législature étaient d'origine gouvernementale. Parmi ces amendements, nombreux sont ceux déposés « hors délais » pour des raisons d'impréparation ou de mauvaise organisation.

Au-delà de la question du volume, c'est **le dévoiement de l'usage et du sens de l'amendement** qui constitue le phénomène le plus préoccupant. La multiplication des amendements identiques, notamment de suppression,

donne lieu à de multiples prises de parole et allonge considérablement les débats sans apporter de plus-value. Le dépôt d'amendements peu ou pas normatifs ou d'amendements relevant du domaine réglementaire est devenu une réalité banale. Et bien d'autres facteurs nocifs pour la clarté des débats pourraient encore être avancés.

■ Deuxième facteur de pesanteur, les redondances entre commission et séance publique. Contrairement à l'intention du constituant de 2008, **la séance est trop souvent le lieu où se rejoue la bataille parlementaire qui s'est tenue en commission**. Les amendements rejetés en commission sont ainsi redéposés en séance, par les mêmes auteurs et avec les mêmes argumentaires, avant d'être à nouveau rejetés. À titre de comparaison et à l'inverse, il est rare que les membres du Bundestag allemand déposent en séance publique des amendements au texte de la commission. Il s'agit même d'un cas exceptionnel. Au surplus, **ces redondances viennent prolonger celles entre première et nouvelle lecture**, l'Assemblée nationale se contentant souvent de défaire le texte du Sénat pour refaire ce qu'elle a adopté en première lecture.

■ La saturation de l'ordre du jour s'explique également par la longueur des débats en séance, d'une durée moyenne de 20 heures pour les projets de loi adoptés en première lecture depuis le début de la législature. L'usage de certaines procédures apparaît, à ce titre, contestable. On peut citer trois exemples :

- **la pratique des inscriptions des députés sur les articles d'un texte** : il n'est pas rare que plus de vingt députés prennent la parole sur un article, ce qui allonge le débat d'au moins quarante minutes (ces interventions ayant une durée maximale de deux minutes). Au cours des débats sur le projet de loi « immigration et asile », 8 h 38 ont ainsi été utilisées pour des interventions générales sur les articles, sur un total de 61 h 35 de débats (soit 14 % du temps global). Il s'agit d'une tendance lourde qui vient contrebalancer les efforts entrepris en vue de réduire la durée des discussions générales ;

- **le recours aux scrutins publics** : leur multiplication au cours d'une séance contribue à allonger les débats. En effet, le président de séance doit annoncer le vote, puis veiller à ce que les députés regagnent leur place, un temps de 5 minutes devant s'être écoulé entre l'annonce du scrutin et le vote. Depuis le début de la législature (et jusqu'au 23 mai 2018), on dénombre 631 scrutins publics, soit presque la moitié du total des scrutins publics de la XIV^e législature (1 380 scrutins publics) ;



INTRODUCTION

– la multiplication des suspensions de séance : 47 heures et 30 minutes de séance ont ainsi été « perdues » depuis le début de la session ordinaire, soit 5 % du temps de séance. Si ce chiffre prend en compte les suspensions à l'issue des questions au Gouvernement (13 h 20), un usage excessif peut être fait de cette faculté, qui est de droit à la demande d'un président de groupe ou de son délégué, par exemple afin de ralentir un débat pour des motifs tactiques. Les suspensions sont aussi parfois la résultante de l'impréparation des discussions, par exemple lorsque le Gouvernement ou la commission en fait usage pour rédiger et déposer un amendement ou un sous-amendement.

UNE SITUATION ATYPIQUE AU REGARD DES PRATIQUES ÉTRANGÈRES

Le groupe de travail a la conviction que cette situation doit changer radicalement et appelle à des réformes profondes. **Il suffit d'ailleurs d'observer le fonctionnement d'autres assemblées parlementaires, à commencer par celles de nos voisins allemand et anglais, pour refuser tout fatalisme quant à l'explosion continue du nombre d'amendements déposés ou à la persistance de durées d'examen des textes qui frisent parfois l'absurde.**

Ainsi, il n'a fallu que cinq jours (du 7 au 11 septembre 2017) à la Chambre des communes britannique pour adopter en première lecture le projet de loi de retrait de l'Union européenne (*European union withdrawal bill*). Une telle loi, en France, n'aurait probablement pas pu être examinée sans un débat au moins deux fois plus long.

La durée des débats au Bundestag allemand est sans commune mesure. L'Assemblée nationale a siégé en moyenne 150 jours par an sous la XIV^e législature, alors que le Bundestag siège une soixantaine de jours chaque année. Quel que soit le pays auquel on la compare, la France détient le record du nombre de jours de séance annuels : la chambre basse autrichienne siège une trentaine de jours chaque année, le parlement albanais 45 jours, le parlement danois 100 jours, le *Dail* irlandais 104 jours...

Le volume des amendements déposés constitue évidemment une explication à cette exception française. Un chiffre illustre de façon spectaculaire les différences d'exercice du droit d'amendement entre la France et l'Allemagne : sous la XIV^e législature (de juin 2012 à juin 2017), **115 037 amendements ont été déposés en séance, contre 191 au Bundestag entre octobre 2013 et octobre 2017.** Sur ces mêmes périodes, le nombre d'amendements adoptés par les députés allemands s'est

élevé à 2 au total – à comparer aux 18 695 adoptés par les députés français.

D'une manière générale, un déplacement effectué à Berlin a permis aux membres du groupe de travail de disposer *ceteris paribus* d'un exemple de fonctionnement et d'organisation parlementaires efficaces, permettant aux députés allemands d'exercer pleinement leurs prérogatives constitutionnelles tout en programmant leur agenda de manière rationnelle et prévisible. **Une note (annexée au présent rapport) présente le modèle du Bundestag.**

LE CHOIX D'UNE CONSULTATION DES DÉPUTÉS

Ce rythme est préjudiciable à la qualité du travail parlementaire. Les pistes de réformes sont nombreuses : faut-il revoir les horaires des séances ? Faut-il siéger toute la semaine ? Faut-il siéger chaque semaine ? Faut-il supprimer les séances de nuit ?

Afin de mieux appréhender non seulement le ressenti mais également les attentes des députés vis-à-vis de l'organisation de la semaine parlementaire, **le groupe de travail a retenu une démarche pragmatique : une consultation des députés de la XV^e législature, sous forme de questionnaire**, a ainsi été organisée.

S'agissant d'un sujet qui touche de manière très concrète le quotidien des parlementaires, le groupe de travail a, en effet, souhaité privilégier une approche opérationnelle. L'ensemble des députés a été invité à répondre à cette consultation sur une plateforme dédiée, qui a été ouverte du 19 mars au 12 avril 2018.

Le bilan de cette consultation (qui figure en annexe au présent rapport) fait apparaître plusieurs constats, à commencer par le fait que les députés manquent tous de temps pour trois activités découlant de leur mandat parlementaire :

– ils n'ont **pas suffisamment de temps pour développer une réflexion de fond** sur les sujets dont ils sont saisis. Qu'il s'agisse d'analyser les projets et propositions de loi – qui portent sur les matières les plus diverses – ou de se forger une expertise plus générale sur les problèmes contemporains, les députés disent ne pas être en mesure de « prendre de la hauteur ». Nombre d'entre eux considèrent également ne pas avoir connaissance des textes suffisamment tôt pour les appréhender pleinement ;



INTRODUCTION

– les députés estiment aussi **ne pas avoir suffisamment de temps à consacrer aux missions de contrôle et d'évaluation** de l'Assemblée ;

– enfin, nombre d'entre eux soulignent **le manque de temps pour le travail en circonscription et pour échanger avec leurs électeurs**.

Si la portée des résultats doit nécessairement être mise en regard du fait que seuls 30 % des députés ont participé à la consultation, cette dernière donne des indications claires sur le désir de changement des députés, moins de 10 % d'entre eux seulement déclarant souhaiter le maintien de l'organisation actuelle.

Plus de la moitié des députés (58,1 %) souhaite organiser le temps parlementaire de manière à concentrer la semaine sur trois jours (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance, voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle.

Certains députés sont particulièrement attachés à l'idée d'alterner entre les semaines de travail législatif à l'Assemblée nationale et les semaines de travail en circonscription et recommandent de s'inspirer du modèle allemand. Ils ne préconisent que rarement une alternance d'une semaine sur deux et proposent plutôt de réserver une semaine sur trois (voire une semaine sur quatre) au travail en circonscription.

De manière générale, les députés ne sont pas opposés à l'idée de siéger du mardi au jeudi, et ce, que ce soit le matin, l'après-midi ou le soir. En effet, moins de 15 % d'entre eux émettent une objection sur ces créneaux. On dénote néanmoins une légère augmentation de ce pourcentage pour les horaires correspondant aux séances de nuit, et 42,9 % des députés préféreraient ne pas siéger le jeudi soir. Enfin, le vendredi, après-midi et soir, et le lundi matin sont les moments durant lesquels le souhait de ne pas siéger est le plus unanime.

Enfin, les députés, dans l'ensemble, ne considèrent pas que les séances de nuit doivent être complètement supprimées, seuls 6,3 % d'entre eux désirant les supprimer en toutes circonstances. Si près de 70 % des députés sont favorables à la suppression des séances de nuit sauf exception, à l'inverse une large majorité (63,4 %) est favorable à ce que les séances de nuits soient réservées à des cas particuliers, comme l'examen de certains textes (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projets de loi relatifs aux états de crise), ou à ce que soit maintenue la possibilité de prolonger une séance dans le seul but d'achever l'examen d'un texte.

*

II.- LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE EN COURS : UNE OPPORTUNITÉ À NE PAS MANQUER

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : LA PROMESSE D'UN APPEL D'AIR BIENVENU

La réforme institutionnelle en cours rend possible une réorganisation ambitieuse de l'agenda et de la structure des semaines parlementaires.

À lui seul, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, déposé le 9 mai 2018 et dont l'Assemblée nationale devrait être saisie en juillet prochain, contient au moins cinq séries de dispositions susceptibles de desserrer l'étiau en libérant un temps substantiel en séance publique :

– **le renforcement des irrecevabilités dès la première lecture** (prévu par l'article 3 du projet de loi, modifiant les articles 41 et 45 de la Constitution) devrait aboutir à une réduction mécanique du nombre d'amendements débattus en séance, sous l'effet conjugué d'une disparition des amendements sans lien direct avec le texte dès la première lecture, de ceux dépourvus d'effet normatif et des dispositions de nature réglementaire ;

– **les possibilités nouvelles de délibération de propositions et projets de loi en commission seulement** (ouvertes par l'article 4 du projet de loi, modifiant l'article 42 de la Constitution) devraient conduire l'Assemblée à ne plus être saisie dans l'hémicycle des amendements déposés sur tout ou partie de certains textes susceptibles de ne faire l'objet d'un examen approfondi qu'au stade de la commission ;

– **le raccourcissement de la navette, après la réunion de la commission mixte paritaire, par la suppression de la nouvelle lecture à l'Assemblée** (prévu par l'article 5 du projet de loi, modifiant l'article 45 de la Constitution) libérerait nécessairement du temps en séance publique, d'autant que la nouvelle lecture par le seul Sénat devrait intervenir sous 15 jours, le « dernier mot » étant donné à l'Assemblée dans les 8 jours suivant le vote du Sénat ;

– **le resserrement des délais d'examen des textes financiers** (proposé par les articles 6 et 7 du projet de loi, modifiant les articles 47 et 47-1 de la Constitution) aboutirait à dégager des marges d'action nouvelles à l'automne, période traditionnellement très chargée, en libérant près de trois semaines de séance ;



INTRODUCTION

– la **modification du contenu législatif des semaines dont l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée** (figurant aux articles 8 et 9 du projet de loi, modifiant l'article 48 de la Constitution) aurait également un impact fort sur l'organisation des semaines parlementaires, que le Gouvernement inscrive davantage de textes « prioritaires » à l'ordre du jour (y compris celui des semaines dites « de contrôle ») ou que l'Assemblée décide d'inscrire à l'ordre du jour des semaines « de contrôle » l'examen de projets ou propositions de loi résultant de son activité de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Les débats sur cette révision constitutionnelle n'ayant pas encore débuté, il est trop tôt pour savoir quand et comment les évolutions proposées, si elles sont retenues, se traduiront dans la pratique parlementaire. Pour autant, il n'est pas inutile de prendre en compte ces hypothèses dans l'estimation des effets concrets des pistes de réorganisation que ce rapport préconise.

UNE OCCASION UNIQUE DE REPENSER L'ARTICULATION DES TEMPS PARLEMENTAIRES

Les perspectives ouvertes par cette révision constitutionnelle constituent une occasion unique de mettre en œuvre les préconisations du groupe de travail, à commencer par celles portant sur le partage de l'ordre du jour et sa programmation sur l'année, dans le prolongement des propositions du rapport de décembre 2017.

On rappellera que, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 48 de la Constitution prévoit que l'ordre du jour (hors période budgétaire) est partagé entre deux semaines du Gouvernement, une semaine de l'Assemblée et une semaine de contrôle.

Le constat – qui a déjà été dressé – est celui d'une saturation de l'ordre du jour à certaines périodes de l'année. La semaine du parlementaire se trouve nécessairement affectée par cette surcharge d'activités.

Un nouveau partage de l'ordre du jour peut permettre au Parlement de légiférer dans de meilleures conditions, afin que le député puisse, d'une part, se consacrer effectivement au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et, d'autre part, mieux articuler son action à l'Assemblée et en circonscription.

Le groupe de travail appelle à la mise en œuvre effective de ses premières préconisations en la matière et souhaite ici les reprendre, d'une part, en les adaptant à l'évolution du contexte depuis décembre dernier (notamment en raison des projets de réforme institutionnelle déposés par le Gouvernement depuis lors) et, d'autre part, en précisant leur possible traduction législative ou réglementaire, les préconisations du rapport de décembre dernier s'étant limitées aux dispositions de niveau constitutionnel.

Il propose les réformes suivantes :

– afin de mieux structurer et d'étaler plus intelligemment les textes, le groupe appelle à la **fusion des semaines de l'Assemblée et des semaines de contrôle (proposition n°2)**, ainsi qu'à une **réorganisation de la période budgétaire (proposition n°3)** ;

– plus globalement, il estime que les enjeux du partage de l'ordre du jour doivent être abordés dans une perspective large, incluant notamment la **question du format des sessions**, dont le groupe de travail propose **d'allonger la durée (proposition n°4)**, et celle de la **visibilité du programme législatif, que les parlementaires doivent pouvoir anticiper un an à l'avance au moins (proposition n°5)**.

– dans le même temps, la création **de nouvelles commissions permanentes permettrait un meilleur travail préparatoire** des textes de loi (**proposition n°6**).

– la question des initiatives des groupes d'opposition et minoritaire, et notamment des **journées réservées**, mérite également d'être approfondie (**proposition n°7**). Le groupe de travail propose ainsi de consacrer une séance hebdomadaire à ces initiatives.

Ces sujets ne sont que très imparfaitement abordés par le projet de loi constitutionnelle déposé par l'Exécutif. Le groupe de travail considère capital qu'ils le soient et formule en conséquence des propositions opérationnelles qui seront détaillées plus loin dans ce rapport.



INTRODUCTION

UNE OPPORTUNITÉ INDÉNIABLE POUR REPENSER LA PROCÉDURE

Ce rapport propose une série de réformes – d'importance variée – pour **libérer les débats parlementaires des carcans dans lesquels la procédure** (du moins, sa pratique actuelle) **les a enfermés** et pour **mieux identifier les séquences thématiques qui doivent rythmer les discussions en séance et en commission.**

Les préconisations visent ainsi à permettre :

- de sanctuariser des créneaux pour éviter les conflits d'agendas entre la séance publique et les travaux des commissions et des autres organes (**proposition n° 8**) ;
- de repenser la structuration de la discussion générale des textes entre commission et séance (**proposition n° 9**) ;
- de délibérer, en commission seulement (et non dans l'hémicycle), de tout ou partie des amendements et des articles de certains textes de loi (**proposition n° 10**) ;
- de rénover l'exercice du « temps législatif programmé » (**proposition n° 11**) ;
- d'instaurer un quorum pour la tenue des votes en séance (**proposition n° 12**) ;
- d'alléger, par une série de mesures ponctuelles, la procédure en séance (**proposition n° 13**).

*

III. – QUELLES PISTES POUR RÉORGANISER LA SEMAINE PARLEMENTAIRE ?

Au vu du constat qui vient d'être dressé et compte tenu des réponses au questionnaire formulées par les députés, quel est le scénario de réorganisation de la semaine parlementaire qui serait le plus probant ?

Trois pistes de réorganisation de la semaine parlementaire pourraient être empruntées, qu'on peut tenir pour exclusives les unes des autres :

- le premier scénario consiste, en conservant le modèle d'organisation actuel, à **libérer une semaine de séances sur quatre**. Cette semaine non siégée permettrait notamment aux députés de consacrer du temps à leur circonscription ;
- le deuxième consiste à **ne plus siéger le soir** ;
- le troisième consiste à **ne plus siéger les lundis et vendredis**.

Afin d'éprouver la crédibilité de ces trois pistes et de déterminer les conditions dans lesquelles elles permettraient de rationaliser le temps parlementaire sans menacer l'activité législative, il est utile d'estimer, pour chacun des trois scénarios, le nombre d'heures de séance nécessaires. Ce calcul estimatif doit évidemment être entrepris avec prudence, mais il permet d'établir quelques projections intéressantes.

On peut ainsi prendre comme période de référence l'année parlementaire 2014-2015 (la session ordinaire et les sessions extraordinaires consécutives), qui correspond à une sorte de rythme législatif de « croisière » en milieu de législature.

Du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015, l'Assemblée a tenu 150 jours de séance, avec 314 séances et environ 1 200 heures passées dans l'hémicycle (1 191 heures et 55 minutes de séance). Ce volume de 1 200 heures, qui pourrait au demeurant décroître en conséquence de différentes mesures préconisées dans ce rapport, aurait-il été atteignable si l'un des trois modèles d'organisation envisagés par la consultation des députés avait été en vigueur ?

TROIS SEMAINES SUR QUATRE SIÉGÉES

Le premier scénario (**trois semaines sur quatre siégées**) aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression d'environ 309 heures de temps de séance.

Pour compenser cette perte, il aurait donc fallu une réorganisation importante des jours et horaires de séance pour permettre de « faire tenir » 1 200 heures de séance. Il aurait, par exemple, fallu siéger du mardi matin au jeudi soir (y compris le mercredi matin) pour retrouver une marge de 340 heures de séance, suffisante pour compenser la « perte » des 309 heures.

SUPPRESSION DES SÉANCES DE NUIT

Le deuxième scénario (**suppression des séances de nuit**) s'avère le plus délicat à mettre en œuvre dans la mesure où il aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression d'environ 356 heures de temps de séance (correspondant aux 108 séances du soir sur les 314 qui ont eu lieu).

Pour compenser cette perte, siéger tous les lundis matin et après-midi n'aurait pas suffi : 38 séances auraient alors pu être utilisées (soit 162 heures de séance), ce qui est largement insuffisant. Ce n'est qu'en siégeant également



INTRODUCTION

tous les vendredis matin et après-midi que les heures perdues avec la suppression des séances de nuit auraient pu être compensées.

SUPPRESSION DES SÉANCES LE LUNDI ET LE VENDREDI

Le troisième scénario (**suppression des séances le lundi et le vendredi**) aurait eu pour conséquence, en 2014-2015, la suppression de 293 heures de temps de séance environ.

La limitation des jours de séances aux mardis, mercredi et jeudi (matin, après-midi et soir) s'avérerait donc la réforme la plus simple à mettre en œuvre en théorie, dans la mesure où l'ouverture de séances supplémentaires, notamment le mercredi matin, aurait suffi à compenser les heures perdues par la suppression totale des séances les lundis et vendredis.

Si l'on tient compte des perspectives ouvertes par la future révision constitutionnelle et de la réduction du temps de séance qui résultera des réformes proposées en vue de « libérer » du temps pour les autres activités des députés, on constate aisément que la mise en œuvre des trois scénarios de principe présentés plus haut ne poserait pas de difficulté majeure en termes opérationnels, tant du point de vue de l'organisation des assemblées que de celui de l'application du programme de réformes gouvernemental (**proposition n° 1**).

*

Le groupe de travail a la conviction que **ces réformes constituent une nécessité démocratique. Les attentes sont d'autant plus fortes que les différentes obligations des députés se superposent jusqu'à devenir incompatibles**, qu'il s'agisse de la séance publique, des commissions, des divers organes auxquels les parlementaires appartiennent ou de leur circonscription.

Ces attentes revêtent également une dimension humaine. C'est ce qu'ont bien montré les travaux du groupe de travail – notamment lors de la table ronde du 15 mars 2018, avec des professeurs de sciences politiques. Jean-Gabriel Contamin déclarait ainsi que « *le temps est une denrée rare pour les députés, dont les semaines de travail tournent autour de 70 heures : dans les entretiens*

que nous avons menés, il était question de deux fois 35 heures (...) Il en résulte de nombreuses conséquences, directes ou indirectes. Tout d'abord, on observe un floutage de la frontière entre vie privée et vie publique. Cela se traduit par des vacances courtes, des jours fériés en réalité actifs, un déjeuner presque systématiquement utilisé comme temps de travail et une volonté d'associer les proches à la vie (...) Il y a aussi un floutage dans la répartition du temps entre le national et le local : on fait comme s'il y avait une dissociation, mais l'activité nationale est au service du local et elle peut également être exercée au plan local ». Il évoque même une « souffrance au travail », psychologique, conséquence de « l'impossibilité de maîtriser son temps ».

Comme l'a rappelé Marielle de Sarnez, la présidente de la commission des affaires étrangères, lors des auditions, l'organisation du travail du député est rendue très difficile par l'absence de connaissance « *à l'avance du calendrier de l'année, du mois ni même de la semaine (...) Il faut un ordre du jour sur l'année. Il n'est pas satisfaisant que nous découvrons au fil des semaines notre agenda et les textes du Gouvernement ».*

Cette « *gestion insupportable de notre temps* » (pour reprendre le mot de Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche) a également été mise au jour par Cédric Villani, lors de son audition par le groupe de travail. Le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) rappelait alors cette évidence fondamentale : « *du point de vue de sa vie personnelle, familiale, pratique, voir son week-end s'écrouler d'un coup n'a rien de réjouissant et ne vous donne pas d'ardeur à la discussion. Bref, ce ne sont pas des conditions de travail raisonnables ».*

Aucune solution miracle ne viendra résoudre le problème des conflits d'agenda et de la surcharge d'activités auxquels les députés font face. Il s'agit là d'une donnée inhérente à la position même de l'élu, qu'il accepte d'autant mieux qu'il vit en règle générale son mandat comme une forme de sacerdoce républicain.

Pour autant, l'addition des réformes préconisées par ce rapport peuvent à coup sûr améliorer la situation d'asphyxie dans laquelle se trouve l'organisation parlementaire aujourd'hui.



PROPOSITIONS

1 ENGAGER LA REFORME DES HEURES ET DES JOURS DE SEANCE : TROIS PISTES DE REORGANISATION DE LA SEMAINE

Description

Cette proposition a été longuement présentée dans l'introduction de ce rapport : elle consiste, sur le fondement de la consultation des députés qui a été entreprise au printemps 2018, à **réorganiser en profondeur la semaine parlementaire par un réaménagement radical des horaires et des rythmes de séance**.

Il ressort des travaux menés par le groupe de travail depuis le début de l'année qu'**une écrasante majorité des députés ne souhaite pas le maintien de l'organisation actuelle**, dont les incohérences et les impasses ont été exposées précédemment.

Trois pistes de réforme se dégagent des analyses précédentes.

■ La première serait, à la manière de ce que pratique, par exemple, le Bundestag ou le Parlement européen, de **libérer une semaine de séance sur quatre** au cours de laquelle il n'y aurait ni séance, ni réunion de commission. Les parlementaires seraient ainsi assurés, au cours de ces semaines, de pouvoir se consacrer pleinement à leur circonscription ou à des activités internationales, qui constituent un élément essentiel de l'exercice de leur mandat. Seules les circonstances exceptionnelles définies aujourd'hui au troisième alinéa de l'article 35 de la Constitution (états de crise, autorisations d'interventions extérieures) pourraient justifier que les assemblées siègent au cours de cette « quatrième semaine ». Parmi les nombreuses conséquences qu'il faudrait en tirer, la réduction à trois semaines de séance par mois impliquerait de supprimer la distinction entre semaines de l'Assemblée et semaines de contrôle (cf. *proposition n° 2*).

■ La deuxième piste de réforme consisterait à **ne plus siéger le soir**. Plusieurs tentatives ont été effectuées, par le passé, notamment lorsque Philippe Séguin présidait l'Assemblée, pour mettre un terme aux séances de nuit. Elles ont cependant toutes échoué, laminées par les dérives de l'inflation des lois et des amendements.

■ Le troisième scénario, enfin, consisterait à **ne plus siéger les lundis et vendredis**. Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction, cette option serait celle qui ferait « perdre » le moins d'heures de séance par rapport à la configuration et à la pratique actuelles.

Si le groupe de travail n'a pas souhaité affirmer une préférence pour l'une des trois pistes de réorganisation de la semaine (dans l'attente des réformes en cours dont il souhaite la mise en œuvre rapide), **il tient à indiquer que ces trois réformes sont crédibles**. Au regard du contenu de la révision constitutionnelle en cours, qui doit permettre de desserrer l'étau temporel qui étouffe, à l'heure actuelle, la séance publique, un choix – radical et courageux – peut être fait au bénéfice d'une réorganisation rationnelle et efficace du temps parlementaire.

Objectif(s) recherché(s)

Chacune des trois pistes envisagées vise à répondre aux préoccupations exprimées par de nombreux députés, que ce soit lors de la consultation menée par le groupe de travail ou au cours des nombreux échanges qui ont eu lieu ces derniers mois. Il s'agit, d'abord et avant tout, de permettre aux parlementaires de dégager du temps pour **développer une réflexion de fond** sur les sujets dont ils sont saisis, afin notamment de prendre de la hauteur de vue sur les textes et les débats inscrits à l'ordre du jour, se forger une expertise plus générale sur les questions politiques dont le législateur est saisi. Ces scénarios ont également pour ambition de **libérer du temps pour les autres activités du député, à commencer par le travail en circonscription** et les échanges indispensables et réguliers que tout parlementaire doit avoir avec ses électeurs. La rationalisation des horaires de séance, grâce par exemple à la « sanctuarisation » de certains créneaux (cf. *proposition n° 8*), doit aussi avoir pour effet de dégager du temps pour les missions de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée.



PROPOSITIONS

Niveau de norme concerné

Le premier scénario se heurte à la rédaction actuelle de l'article 48 de la Constitution, qui devrait donc être modifiée si cette option était retenue.

Le deuxième scénario passerait nécessairement par une révision de l'article 50 du Règlement.

En un sens, le troisième scénario est celui que prévoit déjà le Règlement : il pourrait résulter d'une pratique renouvelée et d'une déflation législative.

Face aux échecs du passé, le groupe du travail a néanmoins la conviction qu'une réforme véritable de l'organisation parlementaire ne pourra qu'être corrélative de la fixation de règles juridiques contraignantes.

Proposition de rédaction envisagée

La modification des textes en vigueur préconisée par le groupe de travail est fonction des choix qui seront opérés par le Bureau de l'Assemblée nationale comme par le Constituant. On indiquera *a minima* que le premier scénario oblige à revoir la formulation de l'article 48 de la Constitution et que le deuxième (voire le troisième si l'amplitude des horaires de séances est modifiée par ailleurs) aura des conséquences sur l'article 50 du Règlement.

Scénario n°1

Article 48 de la Constitution (modifié)

« Les assemblées tiennent séance trois semaines sur quatre, sauf si le Gouvernement demande l'examen, par une assemblée, de projets relatifs aux états de crise et de demandes d'autorisation visées à l'article 35 lors d'une semaine au cours de laquelle il n'est pas prévu qu'elle tienne séance. »

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre **et sous réserve du premier alinéa**, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, ~~sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant~~, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

~~« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. »~~

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29 **et sous réserve du premier alinéa**, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

Scénario n°2

Article 50 du Règlement (modifié)

« L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin **et** l'après-midi ~~et la soirée~~ du mardi, l'après-midi ~~et la soirée~~ du mercredi ainsi que le matin **et** l'après-midi ~~et la soirée~~ du jeudi.

« Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents, pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.

« La matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, au cours de cette matinée, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent.

« L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures ~~et en soirée de 21 h 30 à 1 heure le lendemain~~. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures.

« L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président. La prolongation de la séance **de l'après-midi du soir** au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours.

« L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément à l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. »



PROPOSITIONS

2 FUSIONNER LES SEMAINES DE L'ASSEMBLEE ET LES SEMAINES DE CONTROLE

Description

Cette proposition, qui reprend une préconisation du premier rapport du groupe de travail, entend renforcer la maîtrise du Parlement dans la détermination de son ordre du jour en **supprimant la distinction entre semaines de contrôle et semaines de l'Assemblée et du Sénat** : l'ordre du jour de deux semaines sur quatre serait donc déterminé, comme aujourd'hui, par le Gouvernement ; celui des deux autres semaines le serait par l'assemblée concernée, sans aucune obligation quant à la nature des points inscrits à l'ordre du jour (débat, textes de lois ou autres).

Les limites des semaines de contrôle ont déjà été mises au jour. Lors de ces semaines, les groupes ont la faculté d'inscrire une séance de questions sur une politique publique ou bien un débat portant sur un rapport produit par l'un des organes de l'Assemblée (commissions permanentes, missions d'information, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques...). Malgré l'intérêt et la variété des sujets choisis, ces séances n'ont pas exercé de réel attrait, l'hémicycle étant la plupart du temps relativement vide et les médias ne relayant pas, à leur juste valeur, les travaux parlementaires tenus dans ce cadre.

La relative rigidité de l'organisation de ces séances de contrôle n'est sans doute pas étrangère à leur insuccès.

Les groupes politiques peinent parfois à trouver, quatre semaines à l'avance, un sujet « porteur » susceptible de faire écho à l'actualité. À ce titre, une piste de réforme pourrait être de fixer un « créneau de contrôle » hebdomadaire, à l'initiative des groupes, en lieu et place des semaines entièrement consacrées à ces sujets.

Au-delà, les échanges menés au sein du groupe de travail ont fait apparaître un constat assez unanime : le contrôle et l'évaluation, qui ne se limitent pas aux seuls outils du débat et des questions, s'exerce mieux dans un autre cadre. Le travail législatif peut, dans une certaine mesure, être également l'occasion de « questionner » le Gouvernement sur sa politique. Les groupes doivent donc avoir le choix et pouvoir faire des actuelles semaines de contrôle des réceptacles de leurs initiatives législatives. Tel est le sens de la fusion de semaines de l'Assemblée et de contrôle prônée par le groupe de travail.

Objectif(s) recherché(s)

La présente proposition n'a pas été reprise en tant que telle dans le projet de loi constitutionnelle que l'Assemblée nationale devrait examiner au cours de l'été 2018. L'exécutif entend en effet modifier l'article 48 de la Constitution pour permettre au Gouvernement de mener plus rapidement les réformes qu'il juge nécessaires, dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux, en rendant possible d'inscrire plus facilement à l'ordre du jour des assemblées certains projets de loi jugés prioritaires et en faisant en sorte que, lors de semaines de contrôle, puissent être examinés des propositions ou projets de loi tirant les conclusions de travaux d'évaluation menés par le Parlement.

Dans cette perspective, la dichotomie entre « semaines de l'Assemblée » et « semaines de contrôle » serait maintenue, mais au cours de ces dernières pourraient être débattus certains textes législatifs à l'initiative des parlementaires.

Mais le projet de loi constitutionnelle prévoit surtout d'accroître considérablement le droit de priorité dont dispose le Gouvernement pour inscrire certains textes à l'ordre du jour des semaines de l'Assemblée et de contrôle.

La proposition du groupe de travail consiste quant à elle à donner **plus de marges de manœuvre au Parlement** dans la détermination de son ordre du jour tout en **renforçant les droits et les initiatives de l'opposition et des groupes minoritaires** sur cette question – et non pas à accroître encore les prérogatives du Gouvernement en matière d'ordre du jour.

Niveau de norme concerné

Une modification de l'**article 48 de la Constitution** – alternative à celle que le Gouvernement propose dans son projet de loi constitutionnelle – s'impose afin de mettre en œuvre cette proposition. Des mesures de coordination dans les règlements des assemblées devront suivre dans un second temps.

PROPOSITIONS

| Proposition de rédaction envisagée

Article 48 de la Constitution (*modifié*)

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

~~« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.~~

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »



PROPOSITIONS

3 REFORMER LA PROCEDURE BUDGETAIRE AU PRINTEMPS COMME A L'AUTOMNE

Description

Dans son précédent rapport, le groupe de travail appelait à un rééquilibrage des débats sur le budget, aujourd'hui excessivement concentrés sur la prévision et l'autorisation, alors que le contrôle et l'évaluation de son exécution demeurent les parents pauvres de ces débats.

À cette fin était préconisée une modification, dès l'automne 2018, de l'articulation de la discussion des projets de loi de finances (PLF) initiale, de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et de règlement, tout en effectuant quelques aménagements dans la procédure budgétaire relevant essentiellement de la compétence de la Conférence des présidents de chaque assemblée. Il était notamment envisagé d'organiser une discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS et d'y évoquer les mesures fiscales non rattachées, afin d'avoir une vision globale des grands équilibres budgétaires. Était également émis le vœu de concentrer les débats sur les missions budgétaires en séance sur une seule semaine (et non sur trois, comme c'est le cas à l'heure actuelle).

En contrepartie, le rapport plaidait pour que le débat sur la loi de règlement soit revalorisé en prenant place, au printemps, dans une semaine ou une quinzaine du contrôle et de l'évaluation accordant une place significative à toutes les commissions permanentes. Le rapport du groupe de travail suggérait également que ces mutations « à droit constant » reçoivent une consécration constitutionnelle par la reconnaissance, dans notre norme suprême, de l'existence des lois de règlement et du rôle qu'elles doivent jouer en matière de contrôle de l'exécution budgétaire et d'évaluation des politiques publiques.

Les évolutions constatées au cours des derniers mois ont apporté des réponses prometteuses aux préconisations du groupe de travail.

D'une part, la Conférence des présidents a décidé que la semaine de contrôle du 18 juin 2018 s'inscrirait dans le cadre d'un « printemps de l'évaluation » venant « couronner » un travail d'évaluation et de contrôle approfondi mené du mercredi 30 mai au jeudi 7 juin par la commission des finances, en lien avec les autres commissions permanentes : au cours de cette période, 18 réunions de commissions d'évaluation des politiques publiques ont permis aux rapporteurs spéciaux de passer

au crible l'exécution budgétaire, tout en présentant les évaluations menées et en bénéficiant de l'éclairage des rapporteurs pour avis.

En séance, la semaine du 18 juin a été organisée de manière originale et inédite, débutant par un débat en présence du Premier président de la Cour des comptes et se poursuivant par un ordre du jour, proposé par chaque groupe, en relation avec l'évaluation des politiques publiques : débats, questions ou vote sur des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution. Des propositions de résolution, déposées à titre personnel par les rapporteurs spéciaux et retenues par le bureau de la commission des finances, à l'issue des commissions d'évaluation des politiques publiques, auront également été discutées avant que la semaine ne s'achève par l'examen du projet de loi de règlement.

D'autre part, le projet de loi constitutionnelle aborde également certaines des préoccupations du groupe de travail. Il vise à réduire les délais dans lesquels doivent être adoptés les PLF et les PLFSS, de sorte que ces textes puissent être examinés à l'automne en 50 jours (et non plus en 70). Il offre en outre la possibilité d'un examen conjoint, « *en tout ou partie* », du budget de l'État et du budget de la Sécurité sociale et prévoit expressément que les ministres viendront présenter devant les commissions l'exécution de leur budget.

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle indique que la « *réduction des délais d'examen des textes financiers n'a de sens que si, parallèlement, le contrôle de l'exécution des budgets et, plus généralement, des résultats de l'action gouvernementale, monte en puissance et qu'intervienne un véritable « printemps de l'évaluation » dont la conclusion sera l'examen du projet de loi de règlement* » sans pour autant en tirer la conclusion que le groupe de travail dans son premier rapport : la consécration constitutionnelle des lois de règlement. On salue en revanche la volonté de consacrer le principe de l'audition des ministres dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire.

Quant à la réduction de la durée de l'examen du PLF et du PLFSS, elle pourrait permettre de dégager trois semaines de séances à l'automne pour examiner des textes non budgétaires. Cette réduction, si elle s'opère, ne doit toutefois pas aboutir à restreindre le temps global dont disposent les députés – notamment ceux de la commission des finances – pour analyser et débattre de la loi de finances à l'automne. Elle doit nécessairement



PROPOSITIONS

s'accompagner de garanties sérieuses permettant aux parlementaires de disposer du PLF dès la mi-septembre et ne doit porter que sur un raccourcissement de la durée d'examen en séance des dispositions budgétaires portant sur les dépenses – et non pas sur les mesures fiscales qui méritent un examen approfondi en séance.

| Objectif(s) recherché(s)

Une refonte de la procédure budgétaire, au-delà de **rendre plus lisible et rationnelle la discussion du projet de loi de finances**, doit permettre l'instauration d'un **cercle vertueux entre l'évaluation et l'autorisation**.

Si le projet de loi constitutionnelle réforme les modalités de l'autorisation budgétaire en permettant une meilleure articulation de l'examen du PLF avec celui du PLFSS et en réduisant leurs délais d'adoption, il ne va pas suffisamment loin en matière d'évaluation, en ne donnant pas aux lois de règlement la place qu'elles méritent dans la Constitution. Leur reconnaissance serait un signal fort en faveur du contrôle et de l'évaluation *ex post*.

Il importe également de consacrer, dans la loi organique et le Règlement, certains éléments du « printemps de l'évaluation » afin que cette initiative prometteuse soit reconduite et améliorée chaque année.

| Niveau de norme concerné

La proposition du premier rapport du groupe de travail qui consistait à **créer des lois d'exécution budgétaire** garde toute sa pertinence. Cette nouvelle catégorie de lois reprendrait et enrichirait le principe des lois de règlement.

L'« officialisation » de divers pans du « printemps de l'évaluation » peut être atteinte par une révision du Règlement et de la loi organique relative aux lois des finances. Une modification de cette dernière permettrait ainsi de reconnaître à la commission des finances la possibilité d'adopter des propositions de résolution au titre de l'article 34-1 de la Constitution portant spécifiquement sur l'exécution budgétaire.

| Proposition de rédaction envisagée

Article 34 de la Constitution (*modifié*)

« La loi fixe les règles concernant :

« – les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

« (...)

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« Dans les conditions prévues par une loi organique, les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État arrêtent le montant définitif des recettes et des dépenses des exercices budgétaires auxquels elles se rapportent et contribuent au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques.

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« (...)

« Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

Article 47-2 (*modifié*)

« Le Parlement vote les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.

« La loi organique détermine les conditions de présentation et de discussion des projets de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement.

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de



PROPOSITIONS

l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Article 40-1 de la loi organique relative aux lois de finances (nouveau)

« Un projet de loi de règlement ne peut être mis en discussion devant une assemblée sans que les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances aient procédé à une audition de membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances concernée. »

« À l'issue des auditions tenues en application du premier alinéa, ces commissions peuvent, sur proposition des rapporteurs spéciaux désignés en

application de l'article 57, adopter des propositions de résolutions, au titre de l'article 34-1 de la Constitution, portant sur l'exécution des lois de finances. »

« Le projet de loi de règlement mentionné au premier alinéa ne peut être mis en discussion avant le vote, en séance, sur les propositions de résolution mentionnées au deuxième alinéa inscrites à l'ordre du jour de chaque assemblée. »

Article 146-1 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« Le rapport annuel de la Cour des comptes est présenté par le premier président de la cour devant l'Assemblée.

« Un débat organisé par la Conférence des présidents peut suivre la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes.

« Sur décision de la Conférence des Présidents, tout rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution de la loi de finances peut donner lieu à sa présentation et à un débat en séance. »



PROPOSITIONS

4 ALLONGER LA DUREE DE LA SESSION ORDINAIRE ET SUPPRIMER LE PLAFOND DE 120 JOURS

Description

Cette proposition reprend celle du premier rapport du groupe de travail qui visait à **allonger la durée de la session ordinaire d'environ un mois**, afin de permettre au Parlement de se réunir de plein droit pour délibérer en séance plénière de la mi-septembre à la mi-juillet et à **supprimer le verrou des 120 jours** posé au deuxième alinéa de l'article 28.

Le projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement le 9 mai dernier ne reprenant pas cette proposition, il importe de la maintenir en l'état au regard tant de sa portée symbolique que de ses implications pratiques évidentes.

Objectif(s) recherché(s)

L'allongement de la session ordinaire doit assurer une **plus grande flexibilité en vue de la réorganisation du temps parlementaire**, préoccupation majeure du groupe de travail.

La session de neuf mois n'est plus en phase avec le rythme de la vie politique puisque, dans les faits, les sessions extraordinaires de juillet et septembre sont devenues quasi systématiques.

Il en va de même de la limite des 120 jours de séance, « verrou » qui a dû être levé lors des sessions de 2008-2009, 2012-2013 et 2014-2015 et l'est à nouveau lors de la session ordinaire 2017-2018 puisque l'Assemblée a déjà siégé 120 jours le 12 juin 2018.

Ce « verrou » ne repose plus sur une quelconque justification solide, *a fortiori* si la durée de la session ordinaire vient à être allongée.

Niveau de norme concerné

Cette proposition requiert une modification de l'**article 28 de la Constitution**.

Proposition de rédaction envisagée

Article 28 de la Constitution (*modifié*)

« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable **d'octobre suivant le 15 septembre** et prend fin le dernier jour ouvrable **de juin précédant le 15 juillet**.

« ~~Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt.~~ Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

« ~~Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.~~

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »



PROPOSITIONS

5 MIEUX ANTICIPER LE TRAVAIL LEGISLATIF

| Description

Le groupe de travail, dans son premier rapport, a clairement identifié ce sujet comme étant l'un des éléments indispensables à une amélioration globale de la procédure législative. Il n'est pas normal, par exemple, que l'Assemblée ne connaisse pas plusieurs mois à l'avance, de manière certaine et précise, les textes dont elle aura à débattre. Nombreux sont les exemples étrangers qui montrent qu'un **parlement moderne ne peut s'affranchir d'un agenda établi sur le long terme permettant à tous les acteurs du processus législatif de se préparer au mieux aux enjeux des discussions à venir.**

En décembre dernier, le groupe de travail a ainsi proposé, à cette fin, une révision de l'article 39 de la Constitution prévoyant :

- que le **Premier ministre présente, chaque trimestre, le programme législatif** sur une durée d'au moins un an, afin de mieux anticiper et programmer les travaux parlementaires ;
- que le **déclenchement du processus législatif** sur un sujet déterminé débute par l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes, le ministre détaillant, dans la perspective du dépôt d'un projet de loi, les intentions de l'exécutif, les échéances et la méthode envisagées.

Même si la voie de la révision constitutionnelle n'est pas la seule envisageable, ces deux préconisations – dont est issue la proposition n° 5 du présent rapport – s'imposent d'autant plus que la question de l'anticipation du travail législatif est absente du projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai dernier.

| Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition poursuit des objectifs diversifiés que le groupe de travail a identifiés dès ses premières réunions :

- **donner de la visibilité aux parlementaires sur les travaux à venir**, un an à l'avance ;
- **permettre à l'opinion publique de se saisir des sujets** qui seront au cœur de l'agenda politique des mois à venir ;
- en amont de la procédure législative, mettre en place **une plus grande concertation dans l'élaboration des**

projets de loi afin qu'ils soient mieux préparés et plus consensuels ;

- en aval, **optimiser le temps d'examen au Parlement** par l'anticipation d'une partie du travail parlementaire en amont du dépôt du texte.

| Niveau de norme concerné

Ces réformes peuvent tout naturellement être mises en œuvre *via* une réforme de la Constitution. Tel était le sens, d'ailleurs, des premières préconisations du groupe de travail.

À défaut, certaines alternatives sont envisageables.

Le Gouvernement pourrait, par exemple, s'engager à faire connaître, à intervalles réguliers, son programme législatif pour l'année à venir ou pour la législature. Cette information prendrait la forme d'une déclaration en séance publique voire celle d'une présentation du programme législatif par le Premier ministre en Conférence des présidents, au cours d'une réunion faisant l'objet, le cas échéant, de mesures de publicité renforcées.

Une révision de la Constitution ne serait donc pas impérative pour que l'exécutif présente chaque trimestre son programme législatif. Il en irait de même si l'on voulait que le déclenchement du processus législatif sur un sujet déterminé débute par l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes. Ces dernières ont tout loisir, à droit constant, d'entendre les ministres, mais il pourrait être demandé au Gouvernement de s'engager à rendre systématique de telles auditions préalables.

Si le présent rapport maintient sa préférence pour une révision de la Constitution, ces deux réformes pourraient résulter d'une évolution de la pratique parlementaire et acquérir à terme le statut de règles coutumières que les gouvernements successifs seraient tenus de respecter.



PROPOSITIONS

Proposition de rédaction envisagée

Article 39 de la Constitution (*modifié*)

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

« Le Premier ministre transmet au début de chaque trimestre son programme législatif pour l'année à venir.

« Quand le Premier ministre décide de l'élaboration d'un projet de loi autre qu'un projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ou qu'un projet de loi relatif aux états de crise, un membre du gouvernement en présente les orientations aux commissions permanentes de chaque assemblée.

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont

soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.



PROPOSITIONS

6 DONNER PLUS DE MARGE DE MANŒUVRE AUX COMMISSIONS PERMANENTES

Description

Convaincu que la valorisation du travail des commissions permanentes était l'une des clefs pour permettre le succès de toute réforme du Parlement, le groupe de travail souhaite que les commissions puissent se saisir, bien avant le dépôt des projets de loi, des chantiers législatifs à venir. Il ne s'agit en aucun cas d'interférer avec le travail gouvernemental d'élaboration des projets de loi, qui doit demeurer de sa seule compétence, sous l'autorité du Premier ministre. L'idée préconisée par le groupe de travail consiste à permettre la création, à la suite de la présentation des intentions législatives du Gouvernement en commission sur un sujet déterminé, d'une **mission d'évaluation préalable**. Confiée à un député de la majorité et à un député de l'opposition, cette mission serait chargée d'évaluer la législation en vigueur et pourrait, le cas échéant, procéder à des consultations citoyennes.

Le groupe de travail suggère également de rendre possible la **création de nouvelles commissions permanentes** en supprimant le plafond constitutionnel. En effet, l'article 43 de la Constitution limite à huit leur nombre au sein de chaque assemblée. Si ce plafond a été rehaussé de six à huit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la limitation du nombre de commissions est aujourd'hui contreproductive. Elle entraîne, notamment, une répartition peu satisfaisante de la charge de travail entre elles : il n'a ainsi guère été rationnel, au cours du printemps 2018, que la commission des affaires économiques soit mobilisée au maximum de ses capacités, pendant plusieurs semaines consécutives, sur deux projets de loi majeurs – celui sur le secteur agricole et celui sur le logement – alors qu'une commission de l'agriculture et une autre consacrée aux questions de logement et d'urbanisme auraient permis au travail législatif de se dérouler dans de bien meilleures conditions.

Objectif(s) recherché(s)

Ainsi que le premier rapport du groupe de travail le mentionnait, ces mesures destinées à donner plus de marges de manœuvre aux commissions poursuivent l'objectif d'**améliorer considérablement la qualité du travail législatif**.

L'expérience montre que le débat parlementaire est à la fois de meilleure qualité et beaucoup plus consensuel quand un texte fait suite à des travaux d'information, d'évaluation ou de contrôle du Parlement.

Ainsi, la **généralisation de l'implication des commissions permanentes dès les prémices du processus législatif** – c'est-à-dire bien avant le dépôt des projets de loi par le Gouvernement – permettrait, au sein de chaque groupe politique, de spécialiser les parlementaires sur les matières traitées par le projet de loi à venir, d'écarter des idées au premier abord séduisantes mais qui se révéleraient moins pertinentes à l'issue de ce travail d'évaluation et de dépolitiser une large partie des questions en les considérant d'un point de vue essentiellement technique. Elle permettrait donc, pour le débat parlementaire, à la fois une montée en compétences des parlementaires amenés à tenir le rôle de « rapporteurs de groupe » (fonction faisant la synthèse des notions anglo-saxonnes de « *whip* » ou de « *shadow* rapporteur ») et une concentration sur les seuls sujets d'affrontement politique.

Quant à la suppression de la limitation constitutionnelle du **nombre de commissions permanentes**, elle permettrait d'accroître l'efficacité de celles-ci, lesquelles pourraient s'organiser librement, éventuellement en cohérence avec le découpage des ministères. Elles seraient à même d'assurer une **meilleure répartition de la charge de travail** et les commissions aujourd'hui absorbées par le seul travail législatif seraient en mesure de se consacrer davantage à la phase préparatoire des projets de loi ainsi qu'à leur mission de contrôle.

En outre, l'augmentation du nombre de commissions conduirait mécaniquement à « fluidifier » l'organisation de l'ordre du jour, deux commissions pouvant travailler simultanément, alors qu'actuellement, une commission doit attendre l'achèvement d'une lecture pour passer à l'examen d'un autre texte relevant de son champ de compétences.

Niveau de norme concerné

La suppression du « verrou » du nombre de commissions passe inévitablement par une révision de l'article 43 de la Constitution. Absente du projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai dernier, une telle réforme mérite d'être portée par voie d'amendement lors de la discussion du texte au Parlement.



PROPOSITIONS

En revanche, s'agissant de l'implication des commissions en amont du processus législatif, une révision constitutionnelle n'est pas impérative. Par l'introduction d'un **nouvel article au sein du Règlement de chaque assemblée** (ou même sans cela), la procédure de création d'une mission d'évaluation préalable pourrait être automatiquement déclenchée à partir du moment où le Gouvernement présente devant la commission permanente son avant-projet de loi, voire dès la présentation par le Premier ministre de son programme législatif (cf. proposition n° 5). Seraient exclus les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi relatifs aux états de crise, ainsi que les projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales et d'ordonnances.

| Proposition de rédaction envisagée

Article 43 de la Constitution (modifié)

« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est ~~limité à huit dans chaque assemblée~~ **librement fixé par chaque assemblée**. »

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés

pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

Nouvel article du Règlement de l'Assemblée

« Lorsque le Premier ministre a fait connaître son intention de légiférer ou à l'issue de la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi, en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, la commission permanente compétente au fond confie à plusieurs de ses membres une mission d'évaluation préalable portant, notamment, sur l'évaluation de la législation déjà en vigueur. »

« La mission doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Elle comprend de droit un membre de chaque groupe et un membre désigné par la commission des affaires européennes. Deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, sont désignés rapporteurs d'évaluation préalable. »

« Le présent article n'est pas applicable aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi relatifs aux états de crise, aux projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales et à ceux ratifiant des ordonnances. »



PROPOSITIONS

7 AUGMENTER LE NOMBRE DE JOURNEES RESERVEES AUX GROUPES D'OPPOSITION OU MINORITAIRES ET LES ETALER SUR PLUSIEURS SEMAINES

Description

Le premier rapport du groupe de travail contenait une proposition de révision constitutionnelle que n'a pas retenue l'Exécutif dans le projet de loi qu'il vient de déposer : **transformer le « jour de séance » mensuel des groupes d'opposition ou minoritaires en une séance hebdomadaire.**

Le présent rapport entend maintenir cette proposition tout en présentant une voie alternative consistant, à Constitution inchangée, à **« étaler » les journées réservées** sur plusieurs séances au cours du mois.

Objectif(s) recherché(s)

Une révision constitutionnelle faisant évoluer les « journées réservées », aujourd'hui mensuelles, vers des séances hebdomadaires, **renforcerait les droits et les initiatives de l'opposition et des groupes minoritaires.** En effet, alliée à l'allongement de la durée de la session ordinaire (cf. proposition n° 4 du présent rapport), elle conduirait à une augmentation du nombre des séances de l'ordre de 35 %, soit autant d'occasions en plus de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité et d'interpeller le Gouvernement.

Si cette voie ne devait pas être choisie, l'objectif d'accroître la fréquence des ordres du jour « réservés » – sans pour autant accroître leur volume horaire global – pourrait être poursuivi en « étalant » la ou les journées réservées d'un même groupe sur plusieurs séances, pas nécessairement dans le même mois. Ainsi, en lieu et place des 9 journées réservées par session ordinaire, 27 séances (soit 3 par mois) seraient ventilées d'octobre à juin. Tous les groupes disposeraient ainsi, au minimum, d'une séance réservée par trimestre.

Niveau de norme concerné

Une modification de l'article 48 de la Constitution s'impose afin d'instaurer le principe de « séances réservées » hebdomadaires.

La **ventilation des journées mensuelles en 3 séances** paraît quant à elle envisageable sans modification de la Constitution, laquelle n'oblige aujourd'hui qu'à tenir un jour de séance par mois sur un ordre du jour arrêté par les groupes d'opposition ou minoritaire.

En revanche, le Règlement, qui autorise certes un groupe à répartir sa journée réservée sur trois séances étalées sur des jours différents, prévoit que cette répartition se fasse à l'intérieur du même mois..

Dans un premier temps, une expérimentation à cadre constitutionnel et réglementaire inchangé pourrait être décidée par un accord entre tous les groupes, lesquels trouveraient intérêt à une mesure leur permettant de déterminer plus fréquemment l'ordre du jour de l'Assemblée. Une décision consensuelle de la Conférence des présidents pourrait ainsi permettre de donner aux dispositions du Règlement une interprétation plus libérale, en autorisant un groupe à ventiler ses séances réservées sur plusieurs mois.

Si cette réorganisation des journées réservées était acceptée, il pourrait être envisagé, dans un second temps, de transcrire cette évolution dans le Règlement, en modifiant son article 48.

Proposition de rédaction envisagée

Article 48, alinéa 5, de la Constitution (modifié)

« ~~Un jour de séance par mois~~ **Une séance par semaine est réservée** à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Article 48, alinéa 9, du Règlement (modifié)

« La Conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les



PROPOSITIONS

groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session

ordinaire, lesquelles peuvent, ~~à la demande du groupe concerné,~~ être réparties sur plusieurs jours ~~de séance du même mois »~~



PROPOSITIONS

8 SANCTUARISER DES CRENEAUX SOLENNELS POUR EVITER LES CONFLITS D'AGENDAS ENTRE LA SEANCE ET LES AUTRES ORGANES

Description

Les députés sont constamment conduits à devoir choisir entre des activités qui se tiennent simultanément. Or, l'Assemblée gagnerait, à l'image des pratiques en vigueur dans de nombreux parlements étrangers, à **solenniser et « sanctuariser » des créneaux** qui ne pourraient être consacrés qu'à un seul type d'activité. C'est notamment le cas au Parlement européen où la Conférence des présidents peut prévoir la tenue de « débats prioritaires » sur des thèmes qui revêtent une importance politique majeure et au cours desquels aucune autre réunion ne peut être organisée en parallèle.

À l'Assemblée, les **questions au Gouvernement** sont de facto un « débat prioritaire » puisqu'il est très rare que des commissions choisissent de se réunir au même moment. Les **votes solennels** pourraient également bénéficier de cette « protection », tout comme d'autres plages de séance publique telles que les **déclarations de politique générale** ou les réceptions en séance de **personnalités étrangères**. La Conférence des présidents pourrait, en outre, avoir la possibilité de déclarer « prioritaire » d'autres **points inscrits à l'ordre du jour**, afin d'en souligner l'importance. Cela aurait pu être le cas, par exemple, de la discussion de la proposition de résolution pour un nouveau Traité de l'Élysée, le 22 janvier dernier, ou de la remise du rapport annuel de la Cour des comptes, le 7 février.

En tout état de cause, la liste des « débats prioritaires » ne saurait être trop longue, au risque de réduire drastiquement les possibilités, pour les autres organes, de se réunir et de bloquer le fonctionnement de l'Assemblée. Dans cette perspective, la solennisation d'une seule séance par semaine de questions au Gouvernement (d'une durée d'une heure et demie, le mercredi), suivie par une série de votes solennels et de tout autre créneau identifié ponctuellement par la Conférence des présidents est une réforme qu'il convient d'envisager.

S'agissant des commissions, elles bénéficient déjà d'une « plage sanctuarisée » en application de l'article 50, alinéa 3, du Règlement, qui dispose que « la matinée du mercredi est réservée » à leurs travaux. Un deuxième créneau pourrait être choisi, par exemple le jeudi matin.

En fonction de la voie que prendra la refonte de la structure de la semaine qu'appelle de ses vœux le groupe de travail (cf. proposition n° 1), le moment réservé aux créneaux sanctuarisés pourrait intervenir un autre jour que le mercredi ou que le jeudi.

Enfin, il n'y a pas eu d'unanimité au sein du groupe de travail pour identifier des créneaux réservés aux autres organes (commissions d'enquête, missions d'information...).

Objectif(s) recherché(s)

Cette proposition vise à **réduire les conflits d'agendas**, que le groupe de travail a évoqués à de multiples reprises tout au long de ses auditions, et qui constituent un véritable fléau en étant source d'absentéisme et en empêchant les députés de s'investir pleinement dans certaines tâches inhérentes à leur mandat.

Niveau de norme concerné

La sanctuarisation de créneaux pour éviter les conflits d'agendas entre la séance publique et les travaux des autres organes de l'Assemblée passe par une modification de l'article 50 du Règlement.

Proposition de rédaction envisagée

Article 50 du Règlement (modifié)

« L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi.

« Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents, pour l'examen des textes et des demandes visés à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.



PROPOSITIONS

« *Constituent des points d'ordre du jour prioritaires la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48, alinéa 6, de la Constitution, aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement, les scrutins publics décidés en application de l'article 65-1 et tout autre point inscrit à l'ordre du jour et ainsi désigné par la Conférence des présidents. Lors d'un point d'ordre du jour prioritaire, aucune réunion de commission, mission, comité, délégation ou office ne peut être tenue.*

« ~~La matinée du mercredi~~ **Les matinées du mercredi et du jeudi sont réservées** aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, au cours de **ces matinées**, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent.

« L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 20 heures et en soirée de 21 h 30 à 1 heure le lendemain. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 h 30 à 13 heures.

« L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président. La prolongation de la séance du soir au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours.

« L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément à l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. »



PROPOSITIONS

9 REPENSER LA STRUCTURATION DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE DES TEXTES ENTRE COMMISSION ET SÉANCE

Description

Le premier rapport proposait d'instaurer, en séance, un débat d'orientation préalable et de faire de ce **débat politique** la première étape de l'examen parlementaire, **se substituant à la discussion générale**. Cette proposition mérite d'être reprise et complétée en vue d'une meilleure articulation de la phase de commission avec celle de la séance publique.

Les nombreuses auditions menées par le groupe de travail depuis l'automne dernier ont montré que le « déroulé » actuel de la discussion d'un texte n'est pas satisfaisant, notamment au regard de la physionomie des discussions générales en séance : les positionnements à l'égard du texte de loi semblent déjà se figer et la discussion se limite souvent à une suite de monologues qui ne laisse pas de place pour un débat authentique. En résulte – pour une plus-value assez faible en termes d'éclairage démocratique des députés comme des citoyens – un rallongement inutile de la phase parlementaire, retardant l'étape décisive de l'examen des amendements.

Les principales étapes du parcours parlementaire d'un projet de loi pourraient dès lors suivre le schéma suivant :

1. ■ Conformément aux propositions n° 5 et 6 du présent rapport visant à impliquer le plus en amont possible les parlementaires dans l'élaboration d'un texte, un **débat de prise en considération** sur l'intention de légiférer pourrait être organisé, à un stade précoce, en séance ou en commission, avant même que le projet de loi ne soit officiellement déposé. Il permettrait notamment à la mission d'information de la commission chargée de préparer l'examen du texte de faire état de l'avancement de ses travaux et de rendre publiques ses premières orientations. Le cas échéant, le Gouvernement serait en mesure de modifier son avant-projet de loi pour tenir compte des positions émises dans ce débat de prise en considération.

2. ■ Une fois le texte déposé, la procédure *stricto sensu* débiterait par la **discussion générale**, laquelle aurait lieu en séance, en présence du Gouvernement, sous une forme nécessairement renouvelée afin d'en accroître l'intérêt.

3. ■ Les **articles du texte seraient ensuite examinés en commission**, sans que celle-ci procède à nouveau à un débat général ou entende le ministre.

4. ■ Enfin, **le texte serait examiné en séance** soit sans discussion générale, soit en autorisant de brefs propos introductifs du rapporteur et d'un orateur par groupe afin de préciser les positionnements politiques de chaque groupe sur le texte adopté par la commission.

Objectif(s) recherché(s)

La réorganisation des discussions générales entre la phase de commission et celle de la séance participe à la poursuite de l'objectif d'instaurer une **procédure plus rationnelle**. Au-delà du **phénomène de « doublons »** entre ces deux stades de la procédure, les sujets pourraient assurément être mieux répartis entre la séance publique, qui se concentrerait sur les grands enjeux politiques, et le travail en commission qui porterait essentiellement sur l'écriture de la loi et la discussion des articles

Niveau de norme concerné

Le Conseil constitutionnel ayant censuré, en 2009, la tentative du Sénat d'instaurer un débat d'orientation préalable, en séance, avant l'examen par la commission, il est nécessaire de **modifier les articles 42 et 43 de la Constitution** en ce sens, ce que ne fait pas le projet de loi constitutionnelle n° 911.

Une révision du **règlement** de chaque assemblée sera ensuite nécessaire pour traduire la nouvelle rédaction de la Constitution.

Proposition de rédaction envisagée

Article 43 de la Constitution (modifié)

« **Le cas échéant à l'issue d'un débat d'orientation préalable en séance publique**, les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont



PROPOSITIONS

envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

Article 42 de la Constitution (modifié)

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, *après l'examen par la commission saisie en application de l'article 43*, sur le texte adopté par *celle-ci* ~~la commission saisie en application de l'article 43~~ ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. »

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

Article 86 du Règlement (nouvel alinéa après l'alinéa 2)

« L'examen d'un texte par une commission ne peut débiter tant que le débat prévu à l'article 91, alinéa 2, n'a pas été tenu ».

Article 91, alinéa 2, du Règlement (modifié)

« Avant leur examen par les commissions saisies en application de l'article 83, les projets et propositions donnent lieu, en séance, à une discussion générale à laquelle prennent part le Gouvernement, le rapporteur de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis ainsi que le député désigné en application de l'article 145-7, alinéa 2. Prennent également part à cette discussion générale les orateurs désignés en application des alinéas 1 à 4 de l'article 49 ».

Article 95 du Règlement (nouvel alinéa avant l'alinéa 1)

« Les projets et propositions inscrits à l'ordre du jour donnent lieu, en séance, avant la discussion des articles, à l'intervention du rapporteur de la commission saisie au fond et à celle d'un orateur par groupe. La durée de chacune de ces interventions ne peut excéder 5 minutes ».



PROPOSITIONS

10 DELIBERER, UNIQUEMENT EN COMMISSION, SUR TOUT OU PARTIE DES AMENDEMENTS ET DES ARTICLES D'UN TEXTE DE LOI

| Description

Le premier rapport du groupe de travail émettait le vœu que la loi organique définisse les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents de chaque assemblée décideraient que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.

Cette proposition s'inspirait de dispositions en vigueur dans certains pays européens (article 75 de la Constitution espagnole et article 72 de la Constitution italienne), consistant, pour certains textes, à **réserver le droit d'amendement au seul examen en commission**.

Elle faisait également écho à une expérimentation menée au Sénat de mai 2015 à septembre 2017, rendue possible par l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 qui autorise les règlements des assemblées, « *s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe* », à prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

Depuis la publication du premier rapport du groupe de travail, le contexte semble avoir évolué en faveur d'une telle évolution de la procédure parlementaire.

En premier lieu, **l'expérimentation menée par le Sénat a été pérennisée** par la réforme du Règlement du Sénat adoptée le 14 décembre 2017. Désormais, la Conférence des présidents du Sénat peut mettre en œuvre la « procédure de législation en commission » sur tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur les articles concernés s'exerce alors uniquement en commission, tandis que la séance plénière se limite aux explications de vote et au vote du texte.

En second lieu, **l'article 4 du projet de loi constitutionnelle** déposé le 9 mai dernier entend consacrer dans la Constitution une telle procédure en prévoyant expressément que le Gouvernement soit présent en commission afin de faire valoir son point de vue. Il renvoie à la loi organique et aux règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions dans lesquelles sera mise en œuvre cette procédure. Rappelant que les

travaux des commissions sont aujourd'hui largement rendus publics et que la possibilité pour tous les parlementaires de défendre leur position et leurs amendements en commission doit être préservée, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précise que l'objectif est de « *penser un partage utile entre commissions et séance plénière afin de rendre cette dernière plus dynamique et les débats qui se tiennent en son sein plus lisibles par nos concitoyens* ».

| Objectif(s) recherché(s)

L'instauration d'une procédure d'examen en commission doit permettre une **accélération ciblée de la procédure parlementaire**.

Elle doit être réservée à certains textes seulement et favoriser une meilleure complémentarité entre le travail en commission et la séance publique, en **évitant la redondance suscitée par le dépôt d'amendements identiques en commission puis en séance**.

| Niveau de norme concerné

Il convient dès à présent de réfléchir à la transposition organique de cette possible consécration constitutionnelle de la procédure de législation en commission. Un équilibre doit être trouvé entre efficacité – cette procédure ne doit pas être une « coquille vide » en raison de conditions de mise en œuvre trop drastiques – et la nécessité de ne pas escamoter le débat parlementaire.

À cette fin, par exemple, **une condition de double majorité pourrait être requise**, afin d'exiger, d'une part, l'accord de la majorité des députés ou des sénateurs (ou la majorité pondérée des voix en Conférence des présidents) et, d'autre part, celui d'un nombre minimal de présidents de groupes politiques.

Dans un second temps, il appartiendra à l'Assemblée nationale d'adapter son Règlement. Dans cette perspective, les dispositions du Règlement du Sénat relatives à la « Législation en commission » (articles 47 *ter* et suivants) revêtiront un intérêt tout particulier. **Le groupe de travail souhaite que la réflexion sur l'adaptation du Règlement de l'Assemblée se fasse dans un second temps et en concertation avec les groupes politiques.**



PROPOSITIONS

| Proposition de rédaction envisagée

Article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009
relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la
Constitution (*nouvelle rédaction*)

« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles un texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution est, en tout ou partie, seul mis en discussion en séance, à l'exclusion de l'examen de tout amendement. Ils précisent les conditions dans lesquelles il peut être fait opposition, en Conférence des présidents, à l'engagement de cette procédure »



PROPOSITIONS

11 RENOVER L'EXERCICE DU « TEMPS LEGISLATIF PROGRAMME »

Description

La procédure du « **temps législatif programmé** » (TLP) a été instituée, à l'Assemblée nationale, en 2009. Elle permet à la Conférence des présidents de fixer une durée globale et maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte et de la ventiler entre les groupes politiques, selon une clé de répartition qui est de l'ordre de 60 % pour l'opposition et 40 % pour la majorité, un temps forfaitaire étant attribué aux non-inscrits. Chaque groupe dispose ainsi d'un temps de parole qu'il aménage comme il le souhaite. Les députés peuvent, dans le temps alloué, s'exprimer librement. Une fois le temps de parole de leur groupe expiré, leurs amendements sont mis aux voix sans débat.

Depuis son instauration, **cette procédure a connu des pratiques diverses**. Sous la XIII^e législature, elle a été utilisée à 32 reprises et a constitué un outil efficace pour permettre l'adoption de textes sensibles dans des délais maîtrisés. Sous la XIV^e législature, elle a été réutilisée, pour la première fois, en avril 2013 lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe puis a été mise en œuvre pour des textes considérés comme sensibles, sans que cet usage ne connaisse la fréquence observée sous la précédente législature (20 fois de 2013 à 2015). Sous la législature actuelle, trois projets de loi ont, à ce jour, été examinés selon la procédure du TLP : le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (dit « EGA »), le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dit « ELAN ») et le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Quoique séduisant dans son principe, le TLP n'en présente pas moins de sérieuses limites, comme l'ont notamment confirmé les débats sur les projets de loi « EGA » et « ELAN ». Certes, prévoir une durée maximale pour l'examen des textes constitue en soi un élément propice à une meilleure prévisibilité de l'agenda des députés. Mais diverses possibilités d'extension du temps global, prévues par la loi organique et le Règlement, ainsi que le traitement spécifique de certains orateurs institutionnels et de certaines phases du débat, viennent allonger la durée réelle de manière significative. De

même, l'expérience a montré que les groupes doivent parfois composer avec certains de leurs membres qui entendent prendre la parole comme ils le souhaitent, consommant au détriment de leurs collègues le temps de leur groupe.

Dans certains cas, le débat a également pu se prolonger largement au-delà de cette durée préétablie quand le Gouvernement ou la commission saisie au fond déposait tardivement des amendements qui conduisaient à redonner du temps de parole aux groupes et aux non-inscrits, y compris lorsque ces amendements étaient déposés pour des motifs purement rédactionnels. La conjonction de ces facteurs a ainsi conduit, sous la précédente législature, à ce que l'examen de la « loi Macron » dure 111 heures pour 50 heures ouvertes initialement.

Conscient que les apports bénéfiques du TLP sur l'organisation de la semaine parlementaire doivent être fortement nuancés, le groupe de travail propose d'instaurer une **procédure de « temps organisé » ou « structuré »**. Inspirée du modèle britannique, cette réforme consisterait à **fixer une durée globale de discussion, puis à la décliner par jour de séance**. La Conférence des présidents aurait alors la possibilité de déterminer, à l'avance, que tels articles seraient examinés tel jour de la semaine.

Ces évolutions peuvent permettre de rénover le TLP, afin d'aboutir à une **déclinaison du temps global à l'intérieur de la séquence d'examen des articles** de sorte à organiser les séances ou les journées de séance en fonction de la structure des textes de loi. Elles devraient probablement s'accompagner d'une redéfinition des barèmes de temps global fixés par la Conférence des présidents, afin de permettre de retenir dans certains cas des durées plus raisonnables.

Objectif(s) recherché(s)

L'objectif de l'instauration d'un TLP « nouvelle manière » est de **rationaliser la discussion parlementaire, d'améliorer la qualité de la loi et de renforcer la prévisibilité des débats**.



PROPOSITIONS

Les acteurs du débat législatif doivent pouvoir organiser leurs agendas de manière plus satisfaisante qu'aujourd'hui.

Les débats en séance doivent **se concentrer sur les questions essentielles, en incitant les groupes à mettre en avant leurs amendements les plus importants.**

| Niveau de norme concerné

Si les travaux initiaux du groupe de travail ont montré qu'une modification de la Constitution n'était sans doute pas impérative pour introduire la procédure de « temps organisé », le rapport publié au mois de décembre dernier préconisait malgré tout l'ajout d'une phrase au premier alinéa de l'article 44, afin de garantir la constitutionnalité de cette réforme et d'en consacrer explicitement le principe.

L'autre véhicule d'une telle évolution de la procédure législative consiste à réviser la loi organique du 15 avril 2009.

Ni le projet de loi constitutionnelle, ni le projet de loi organique récemment déposés sur le bureau de l'Assemblée n'évoquent ce sujet. Le groupe de travail préconise donc de profiter de leur prochain examen en séance pour mettre la question en débat.

| Proposition de rédaction envisagée

Article 44 de la Constitution (modifié)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en

commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. ***Les règlements des assemblées peuvent instaurer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance.***

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement »

Article 17 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (modifié)

« Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

« Ces délais peuvent s'appliquer à tout ou partie de la discussion du texte et être répartis, par la Conférence des présidents de chaque assemblée, entre les différentes parties du débat ou du texte.

« Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement ».



PROPOSITIONS

12 INSTAURER UN QUORUM POUR LA TENUE DE CERTAINS VOTES EN SEANCE

Description

L'Assemblée nationale est régulièrement la cible de commentaires déplorant l'absentéisme parlementaire. Cette critique se nourrit notamment d'images de l'hémicycle peu occupé et laisse croire à nos concitoyens qu'une part importante de leurs représentants n'assure pas la charge de sa fonction. Elle ressurgit également lorsque les médias annoncent, par exemple, l'adoption, en pleine nuit, d'un amendement ou d'un texte particulièrement important.

Si cette critique récurrente est injuste, notamment parce que la mission de député ne se résume pas à une présence, à tout moment, en séance, le Règlement de l'Assemblée prévoit, malgré tout, deux règles dont la méconnaissance entraîne des sanctions financières. D'une part, chaque député doit être présent aux réunions des commissions permanentes du mercredi matin. Au-delà de deux absences mensuelles non excusées, chaque absence donne lieu à une retenue d'un quart de l'indemnité de fonction. D'autre part, il est prévu que les députés doivent participer à deux tiers au moins des votes solennels durant la session ordinaire. Les députés qui ne se conforment pas à cette obligation réglementaire se voient retirer un tiers de leur indemnité de fonction. Cette retenue est doublée lorsque le député a participé à moins de la moitié des scrutins.

L'équilibre de ce dispositif doit être préservé, d'autant que les absences répétées ne sont le fait que d'une infime minorité de parlementaires. De surcroît, **la refonte du temps parlementaire que le groupe de travail appelle de ses vœux doit permettre, à terme, à chaque député d'organiser au mieux son agenda** et de ne plus avoir à procéder en permanence à des arbitrages pour savoir à quelle réunion assister.

Pour autant, cette réorganisation à venir du temps parlementaire ne doit pas empêcher de réfléchir à la mise en place de nouveaux outils pour rétablir le lien de confiance entre les Français et leurs élus – un lien abîmé par la perception d'un absentéisme de grande ampleur. Il pourrait ainsi être décidé d'instaurer un **quorum pour certains votes tenus en séance**, à l'image de ce que font déjà les parlements d'autres États.

Outre le « *Hammelsprung* » (« saut de moutons ») pratiqué au Bundestag, le Conseil national autrichien, par exemple, est soumis à un quorum d'au moins un tiers des membres pour ses opérations de vote. En Espagne, le Règlement du Congrès prévoit le report d'un vote si, deux heures après la vérification infructueuse du quorum, il apparaît que ce dernier ne pourra être atteint. Encore plus radicales, les constitutions hongroise et tchèque prévoient que leurs assemblées parlementaires ne peuvent valablement délibérer en présence respectivement de moins de la moitié et de moins d'un tiers de leurs membres.

Plus qu'une évolution, choisir la voie d'un quorum obligatoire constituerait pour la France un changement radical, puisque la tradition parlementaire pose le principe de la validité des votes quel que soit le nombre de présents. Le quorum – c'est-à-dire la présence dans l'hémicycle de la majorité absolue des députés – ne peut aujourd'hui être invoqué, à l'Assemblée, que par les présidents de groupes. L'absence de quorum ne conduit qu'au report du vote d'au moins quinze minutes, le scrutin étant ensuite valable quel que soit le nombre de députés présents.

Un « quorum renoué » pourrait dès lors conduire à exiger la présence d'au moins un tiers (voire la moitié) des députés lors des votes sur l'ensemble d'un texte, sans qu'il soit nécessaire pour cela qu'un président de groupe en demande la vérification. Faute d'une telle formalité, un nouveau vote ne pourrait alors avoir lieu avant un certain délai.

Objectif(s) recherché(s)

L'instauration d'un quorum renforcé pour certains votes doit conduire à **mettre un terme à l'adoption de projets ou de propositions de loi dans des hémicycles quasi-vides**. Elle impliquera tout naturellement qu'une attention toute particulière soit apportée, lors de la construction de l'ordre du jour, au moment au cours duquel interviendra le « vote final » avec, dans la mesure du possible, un recours par principe aux votes solennels, idéalement placés après les questions au Gouvernement.



PROPOSITIONS

Niveau de norme concerné

La notion de quorum est absente du texte constitutionnel : elle ne figure, à ce jour, que dans les règlements des assemblées parlementaires. Un « quorum renoué » supposera donc une modification de ces derniers.

Néanmoins, de par ses enjeux et la rupture qu'elle introduirait avec la tradition parlementaire française, l'instauration d'un tel outil gagnerait assurément à être préalablement « gagée » par une révision, en ce sens, de la Constitution.

Proposition de rédaction envisagée

Article 27 de la Constitution (modifié)

« Tout mandat impératif est nul.

« Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

« La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

« Les règlements des assemblées peuvent déterminer les règles de quorum applicables à la tenue de certains votes en séance ».

Article 61 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« L'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour.

« Les votes émis par l'Assemblée sont valables quel que soit le nombre des présents si, avant le début de l'épreuve, le Président n'a pas été appelé, sur demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le quorum en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus.

« La demande personnelle du président d'un groupe n'est recevable que si la majorité des députés qui constituent ce groupe est effectivement présente dans l'hémicycle.

« Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, la séance est suspendue après l'annonce par le Président du report du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de quinze minutes après ; le vote est alors valable, quel que soit le nombre des présents.

« Par dérogation aux alinéas précédents, les votes sur l'ensemble d'un texte ne peuvent être tenus qu'en présence d'au moins un tiers des députés, calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus. Faute de quorum, un nouveau vote sur la même question ne peut avoir lieu moins d'un jour franc après l'annonce, par le Président, de l'impossibilité de tenir le vote ; le vote est alors valable, quel que soit le nombre des présents »



PROPOSITIONS

13 ALLEGER, PAR UNE SERIE DE MESURES PONCTUELLES, LA PROCEDURE EN SEANCE PUBLIQUE

Description

Afin de répondre à certaines remarques formulées lors des échanges au sein du groupe de travail, plusieurs mesures ponctuelles pourraient être décidées, à cadre constitutionnel inchangé, à l'occasion d'une prochaine révision du Règlement de l'Assemblée.

1. ■ En premier lieu, il apparaît que les conditions de discussion des **motions de procédure**, au début de l'examen d'un texte, gagneraient à être rationalisées. Un temps de 15 voire 10 minutes (au lieu d'une demi-heure aujourd'hui) n'est-il pas largement suffisant pour les défendre ?

De même, il pourrait être envisagé de supprimer la possibilité de défendre une motion de renvoi en commission, le Conseil constitutionnel ayant jugé que ce type de motion n'était imposé par aucune exigence de valeur constitutionnelle. La motion de rejet préalable – le cas échéant dotée d'une nouvelle appellation – pourrait dès lors être le véhicule unique tant de la critique de la constitutionnalité du texte sur lequel elle porte que de son impréparation et de la nécessité de le renvoyer en commission. Une telle proposition ne figure pas au nombre des préconisations du rapport mais mérite d'être étudiée.

2. ■ Le régime des **inscriptions sur les articles** est, lui aussi, source de critiques. Cette phase du débat, sorte de « discussion générale » sur l'article, n'est soumise à aucune règle autre qu'un temps de parole de 2 minutes maximum par député. Sa durée est difficilement quantifiable puisqu'il est possible de demander la parole tant que les amendements à l'article n'ont pas été appelés. Bien souvent, des interventions en appellent d'autres et, à certaines occasions, des articles ont pu donner lieu à plusieurs dizaines d'inscriptions.

Pour remédier à ces tendances inflationnistes qui perturbent parfois le déroulement des débats en ressassant ce qui a déjà été énoncé lors de la discussion générale du texte de loi ou en anticipant sur l'examen des amendements, il pourrait être décidé d'imposer un délai – par exemple l'appel de l'article – au-delà duquel il ne serait plus possible de s'inscrire.

Une autre approche, non exclusive de la première et garantissant l'expression pluraliste des groupes, pourrait consister à contingenter le nombre possible d'inscription sur un article pour chaque groupe en fonction de la taille de ce dernier : par exemple, une inscription possible jusqu'à 50 membres, deux jusqu'à 100 et trois au-delà.

Un plafond de deux orateurs par groupe constituerait une option alternative.

3. ■ Lors de l'**examen des amendements**, la défense des **identiques** constitue un exercice loin d'être satisfaisant lorsque plusieurs orateurs se succèdent en répétant les mêmes arguments.

Ne doit-on pas, dès lors, prévoir que lorsque plusieurs députés d'un même groupe ont déposé un même amendement, un seul d'entre eux est autorisé à prendre la parole pour défendre le sien, se faisant en quelque sorte le porte-parole de ses collègues de la même sensibilité ? Tout naturellement, les amendements identiques déposés par des auteurs de groupes différents continueraient à pouvoir être défendus séparément.

4. ■ Enfin, une modification du Règlement pourrait utilement réduire l'effet disruptif des **demandes de scrutin public** trop tardives sur les amendements ou les articles, lesquelles perturbent grandement le déroulement des séances. D'une part, de par leur caractère imprévu, elles provoquent le déplacement désordonné, dans l'hémicycle, des députés qui veulent regagner leur place pour pouvoir voter. D'autre part, elles ont pour conséquence de freiner le rythme des débats puisque l'article 66 du Règlement interdit, en principe, la tenue d'un scrutin public avant qu'un délai de 5 minutes ne se soit écoulé entre l'annonce qui en est faite et l'ouverture du scrutin.

La réduction de ce délai à 2 minutes voire sa suppression après le premier scrutin de la séance – qui, lui, demeurerait soumis à un délai de 5 minutes – sont des options qu'il convient de considérer avec intérêt, tout comme l'interdiction des demandes de scrutin public après la présentation de l'amendement par son auteur ou, d'une manière générale, la réduction de 5 à 2 minutes de certaines interventions prévues par le Règlement.



PROPOSITIONS

| Objectif(s) recherché(s)

Ces différentes propositions ont toutes pour but de contribuer à **rendre la discussion législative plus lisible, fluide et rationnelle.**

| Niveau de norme concerné

Ces propositions ne requièrent pas de révision de la Constitution et peuvent être mises en œuvre par une simple modification du Règlement de l'Assemblée.

| Proposition de rédaction envisagée

Article 91 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de six semaines à compter de son dépôt ou de quatre semaines à compter de sa transmission. Ces délais ne s'appliquent pas aux projets relatifs aux états de crise ou si la procédure accélérée a été engagée.

(...)

« Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de la motion de rejet préalable entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder **trente dix** minutes sauf décision contraire de la Conférence des présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour deux minutes, à un orateur de chaque groupe.

(...)

Article 54 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« Aucun membre de l'Assemblée ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue, même s'il est autorisé exceptionnellement par un orateur à l'interrompre. En ce dernier cas, l'interruption ne peut dépasser deux minutes.

« Les députés qui désirent intervenir s'inscrivent auprès du Président qui détermine l'ordre dans lequel ils sont appelés à prendre la parole.

« Les inscriptions sur un article ne peuvent être acceptées après l'appel de cet article.

« Le président peut décider de n'accorder la parole, sur un article, qu'à un seul député par groupe dont l'effectif est inférieur ou égal à cinquante membres ; à deux députés par groupe dont l'effectif est inférieur ou égal à cent membres et à trois députés par groupe dont l'effectif est supérieur à cent membres.

« Hormis les débats limités par le Règlement, le Président peut autoriser des explications de vote, de **cinq deux** minutes chacune, à raison d'un orateur par groupe.

« L'orateur parle à la tribune ou de sa place ; le Président peut l'inviter à monter à la tribune.

« Quand le Président juge l'Assemblée suffisamment informée, il peut inviter l'orateur à conclure. Il peut également, dans l'intérêt du débat, l'autoriser à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué.

« L'orateur ne doit pas s'écarter de la question, sinon le Président l'y rappelle. S'il ne défère pas à ce rappel, de même que si un orateur parle sans en avoir obtenu l'autorisation ou prétend poursuivre son intervention après avoir été invité à conclure, le Président peut lui retirer la parole. Dans ce cas, le Président ordonne que ses paroles ne figureront plus au procès-verbal, et ce, sans préjudice de l'application des peines disciplinaires prévues au chapitre XIV du présent titre »

Article 95 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux.

« Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d'amendements, ne peuvent excéder deux minutes, sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5.

« Lorsque des amendements identiques ont été déposés par des députés appartenant au même groupe, le président peut décider qu'un seul député par groupe prend la parole en séance.

« Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix dans les conditions fixées par l'article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément.

« La réserve ou la priorité d'un article ou d'un amendement, dont l'objet est de modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée.



PROPOSITIONS

« Elles sont de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans les autres cas, le Président décide.

« Après le vote sur le dernier article ou sur le dernier article additionnel proposé par voie d'amendement, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition, sauf si la Conférence des présidents a décidé que le vote aurait lieu par scrutin, à une autre date, dans les conditions prévues à l'article 65-1.

« Lorsque, avant le vote sur l'article unique d'un projet ou d'une proposition, il n'a pas été présenté d'article additionnel, ce vote équivaut à un vote sur l'ensemble ; aucun article additionnel n'est recevable après que ce vote est intervenu ».

Article 65 du Règlement de l'Assemblée (modifié)

« Le vote par scrutin public est de droit :

« 1° Sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;

« 2° Sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente ;

« 3° Lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsqu'il est fait application des articles 49 et 50 1 de la Constitution.

« Il est procédé au scrutin public en la forme ordinaire lorsqu'il a lieu en application des 1° et 2° ci-dessus et de l'article 65-1. Il est procédé au scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des présidents, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus.

« Une demande de scrutin public sur un amendement ne peut être formulée par un président de groupe ou son délégué après la présentation de cet amendement par son auteur ».



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

O Personnalités politiques

- Mme Brigitte BOURGUIGNON, présidente de la commission des affaires sociales
- M. Jean-Jacques BRIDEY, président de la commission de la défense nationale et des forces armées
- M. Roland LESCURE, président de la commission des affaires économiques
- Mme Marielle de SARNEZ, présidente de la commission des affaires étrangères
- M. Bruno STUDER, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation
- M. Cédric VILLANI, premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

O Milieu universitaire :

- M. Jean-Gabriel CONTAMIN, professeur de science politique de l'Université de Lille II
- M. Rémi LEFEBVRE, professeur de sciences politiques à l'Université de Lille II

O Déplacement au Bundestag (Berlin) :

- Mme Claudia ROTH, vice-présidente du Bundestag, membre du groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts
- M. Franck SOBOLEWSKI, chef de la direction PD Services parlementaires
- M. Volker GÖRG, chef du service PD 1 Secrétariat du Parlement
- M. Thomas HADAMEK, chef du service PD 2 Droit Parlementaire
- M. Jochen GUCKES, administrateur au service WI 4 Programmes d'échanges internationaux



QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

Questionnaire adressé aux députés de la XV^e législature

1. Êtes-vous élue(e) d'une circonscription...
 - o ... d'un département métropolitain ?
 - o ... d'outre-mer ?
 - o ... des Français établis hors de France ?
2. Votre circonscription est-elle située à moins de 2 heures de Paris par train ou par voiture ?
 - o Oui
 - o Non
3. Vers quel modèle, selon vous, devrait tendre l'organisation de la semaine parlementaire ?
 - o Conserver le modèle d'organisation actuel ?
 - o Concentrer la semaine sur 3 jours (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle (par exemple, réunions de commissions d'enquête le jeudi après-midi) ?
 - o Adopter un autre modèle d'organisation :



QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

4. À quels moments de la semaine souhaiteriez-vous que l'Assemblée ne siège pas ?
(plusieurs réponses possibles)

• *Lundi* :

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Mardi* :

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Mercredi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Jeudi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir

• *Vendredi*

- ☐ matin
- ☐ après-midi
- ☐ soir



QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

5. À quelle heure souhaiteriez-vous que débutent les séances du matin ?

- ☐ 8 h 30
- ☐ 9 heures
- ☐ 9 h 30, comme aujourd'hui
- ☐ 10 heures

6. Selon vous, quelle devrait être la durée de la pause entre la séance du matin et celle de l'après-midi ?

- ☐ Une demi-heure
- ☐ Une heure
- ☐ Une heure et demie
- ☐ Deux heures, comme aujourd'hui
- ☐ Autre

7. Selon vous, les séances de nuit devraient-elle être supprimées ?

- ☐ Oui, en toutes circonstances
- ☐ Oui, à l'exception de l'examen de certains textes particuliers, tels que les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ou ceux relatifs aux états de crise
- ☐ Oui, même si la séance de l'après-midi pourrait être prolongée, si nécessaire, jusqu'à 21 heures ou 22 heures afin d'achever l'examen d'un texte
- ☐ Non



QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

8. Si les séances de nuit sont maintenues, quelle doit être, selon vous, la durée de la pause entre la séance de l'après-midi et celle du soir ?
- ☐ Une demi-heure
 - ☐ Une heure
 - ☐ Une heure et demie, comme aujourd'hui
 - ☐ Deux heures
 - ☐ Autre

9. À quelle(s) activité(s) découlant de votre mandat parlementaire estimez-vous aujourd'hui ne pas pouvoir consacrer assez de temps ?



QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DÉPUTÉS

10. Au-delà des thèmes abordés par les questions précédentes, de quelle manière, selon vous, serait-il possible d'améliorer l'organisation de la semaine parlementaire ?

ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

Analyse des réponses au questionnaire sur l'organisation de la semaine parlementaire adressé aux députés de la XVe législature

Le groupe de travail avait décidé, le 22 février dernier, de recueillir l'avis des députés au moyen d'un questionnaire électronique. L'ensemble des députés a été invité à répondre à cette consultation sur une plateforme dédiée, qui a été ouverte du 19 mars au 12 avril 2018.

I. Qui sont les députés ayant répondu au questionnaire ?

➤ Parmi les **165 députés** qui ont répondu au questionnaire :

- 101 appartiennent au groupe La République en Marche
- 22 appartiennent au groupe Les Républicains
- 18 appartiennent au groupe du Mouvement Démocrate et apparentés
- 8 appartiennent au groupe UDI, Agir et Indépendants
- 6 appartiennent au groupe Nouvelle Gauche
- 3 appartiennent au groupe La France insoumise
- 3 appartiennent au groupe de la Gauche démocrate et républicaine
- 4 sont des députés non-inscrits

➤ **93,9 % sont des élus d'un département métropolitain**, 4,3 % par les Français d'outre-mer et 1,8 % par ceux établis hors de France.

➤ Un **tiers a été élu dans une circonscription située à moins de deux heures de Paris** par train ou par voiture.

II. Quelles sont les activités découlant du mandat parlementaire pour lesquelles les députés estiment manquer de temps ?

Les députés manquent de temps pour trois activités découlant de leur mandat parlementaire :

- tout d'abord, ils soulignent ne pas avoir suffisamment de temps pour **développer une réflexion de fond**. Qu'il s'agisse de la réflexion sur les projets et propositions de loi ou d'une réflexion plus générale sur les problèmes contemporains, les députés disent ne pas être en mesure de « *prendre de la hauteur* ». Nombre d'entre eux considèrent ne pas avoir connaissance des textes suffisamment tôt pour les appréhender pleinement ;
- les députés considèrent aussi ne pas avoir suffisamment de temps à consacrer aux **missions de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée** ;
- enfin, de nombreux députés soulignent le manque de temps pour le **travail en circonscription et pour échanger avec leurs électeurs**.

ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

Quelques réponses à la question :

« À quelle(s) activité(s) découlant de votre mandat parlementaire estimez-vous aujourd'hui ne pas pouvoir consacrer assez de temps ? »

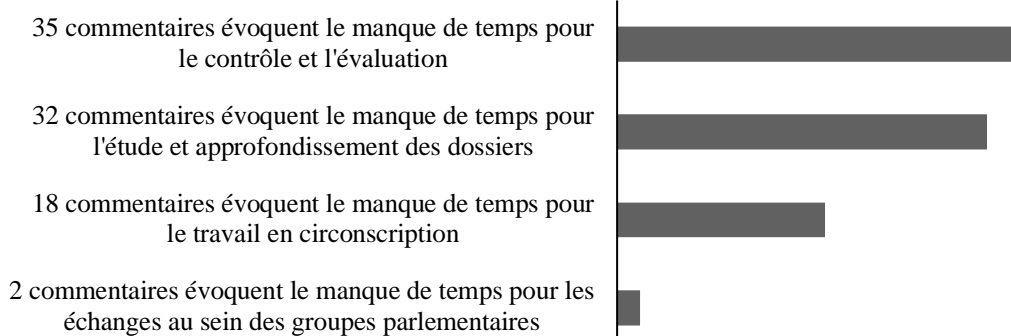
« Je n'ai plus le temps de prendre de la "hauteur" sur les sujets d'actualité »

« Je ne suis pas assez dans ma circonscription »

« Le contrôle de la loi et des politiques publiques. Plus de temps pour se consacrer au travail de fond. Pas assez de temps en circonscription pour relayer toute la politique nationale sur le terrain »

« Évidemment le contrôle et l'évaluation. Et plus globalement, il est actuellement très complexe de pouvoir analyser finement et de manière approfondie les différents textes »

« Trop peu de temps pour lire ; échanger réfléchir ; prendre de la hauteur. Pas de temps pour contrôler et évaluer l'application comme l'impact des lois votées »



III. Vers quel modèle d'organisation la semaine parlementaire devrait-elle tendre ?

1. L'organisation générale des semaines parlementaires

- Plus de la moitié des députés (58,1 %) souhaite organiser le temps parlementaire de manière à **concentrer la semaine sur 3 jours** (mardi-mercredi-jeudi) en distinguant des périodes réservées au travail des commissions et d'autres à la séance, voire des périodes réservées aux activités des organes de contrôle.
- Un tiers souhaite adopter un autre modèle d'organisation (33,1 %).

Moins de 10 % des députés souhaitent conserver l'organisation actuelle de la semaine parlementaire.

- Les députés sont particulièrement attachés à l'idée d'alterner entre les semaines de travail législatif à l'Assemblée nationale et les semaines de travail en circonscription et recommandent de s'inspirer du modèle allemand.

ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

Ils ne préconisent que rarement une alternance d'une semaine sur deux et proposent plutôt de réserver une semaine sur trois (voire une semaine sur quatre) au travail en circonscription.

Quelques réponses à la question :

« Au-delà des thèmes abordés par les questions précédentes, de quelle manière, selon vous, serait-il possible d'améliorer l'organisation de la semaine parlementaire ? »

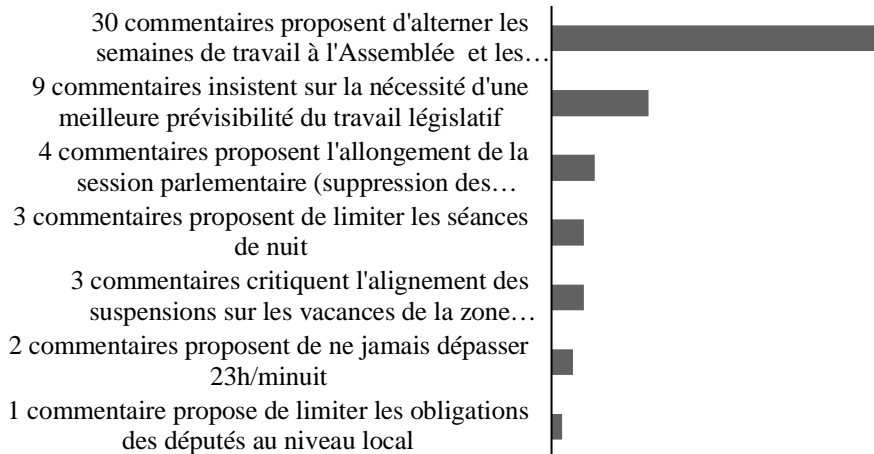
« Ne peut-on pas imaginer, comme c'est le cas en Allemagne de consacrer des semaines complètes au travail législatif et d'autres au travail en circonscription (pendant lesquelles des visites de contrôles quant à l'application de la loi pourraient être effectuées)? Cela pourrait être sur un rythme d'une semaine sur deux »

« Le travail pourrait s'organiser autour d'une alternance 5 jours pleins - lundi 8h / vendredi 18h - pour le travail à l'AN d'un côté; et 5 jours pleins pour le travail en circonscription »

« 1 seule séance de questions au Gouvernement le mercredi, en allongeant légèrement la séance. Ne jamais dépasser 23 heures dans l'hémicycle »

« A l'image de nos collègues européens ou allemands il pourrait être utile de bien séparer les différentes activités afin d'éviter les conflits d'agendas. Rationaliser l'organisation des semaines afin de réduire la fréquence des voyages; i. e. : 2 semaines pleines (du lundi au vendredi) à l'Assemblée [alternance de jours en commissions ou en séances; avec des horaires raisonnables] ; 1 semaine pleine (du lundi au vendredi) en circonscription »

Sur les 82 commentaires :

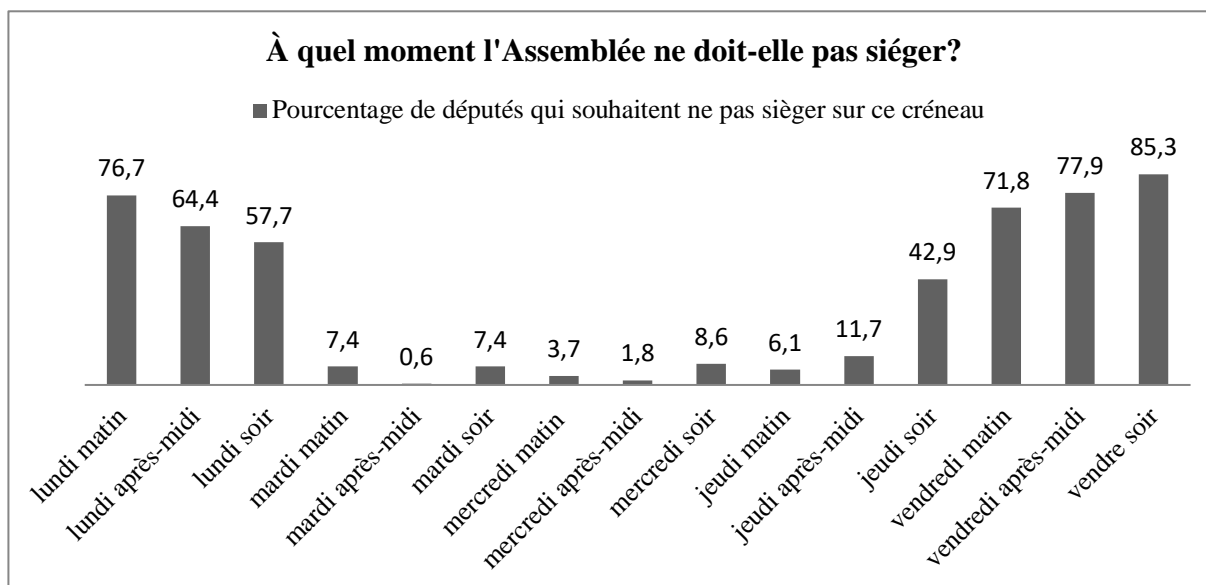


2. Les jours et heures de séance

- De manière générale, **les députés ne sont pas opposés à l'idée de siéger du mardi au jeudi**, et ce, que ce soit **le matin, l'après-midi ou le soir**. En effet, en moyenne, moins de 15% de députés émettent une objection concernant ces créneaux. On dénote, néanmoins, une légère augmentation de ce pourcentage pour les horaires correspondant aux séances de nuit.
- Il faut noter que **42,9 % des députés préféreraient ne pas siéger le jeudi soir**.

ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

- Enfin, le **vendredi après-midi et soir**, et le **lundi matin** sont les moments durant lesquels les députés souhaitent le plus unanimement ne pas siéger.



- Les députés préféreraient commencer la journée à 9 heures ou à 9 heures 30, sans que leurs réponses ne permettent de sélectionner un horaire sur l'autre.

En effet, les réponses « 9 heures » et « 9 heures 30 » totalisent plus 70% des votes.

- Les députés préféreraient une heure et demie ou deux heures de pause :

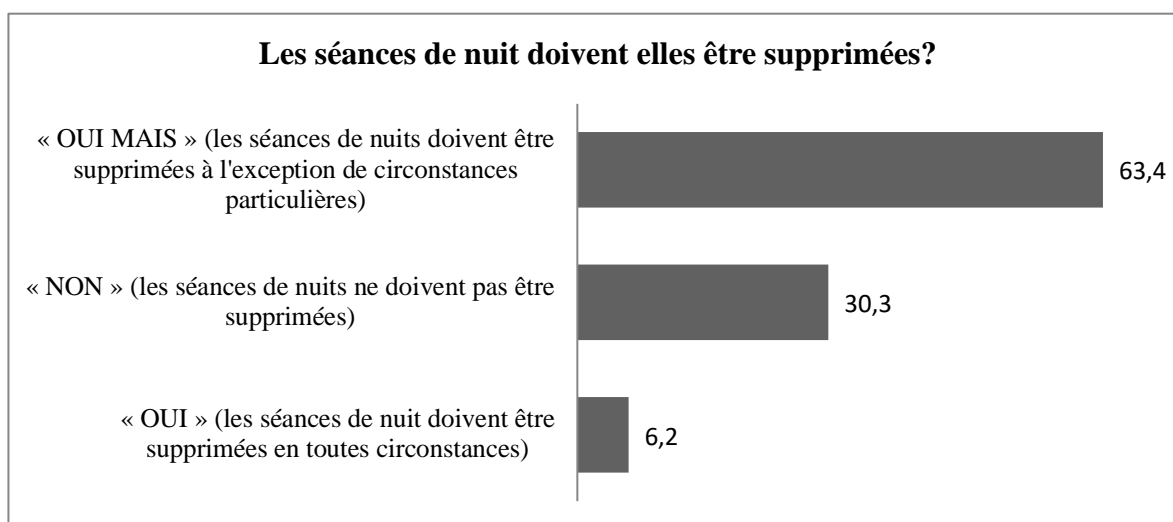
- les réponses « une heure et demie » et « deux heures » totalisent près de trois quarts des votes ;
- 41 % des députés souhaiteraient une demi-heure de pause ;
- 33,8 % souhaiteraient conserver la pause-déjeuner de deux heures actuellement observée.

ANALYSE DES RÉPONSES DES DÉPUTÉS

3. Le maintien ou la suppression des séances de nuit

➤ Les députés, dans l'ensemble, ne considèrent pas que les séances de nuit doivent être *complètement* supprimées :

- une large majorité des députés (63,4 %) est favorable à ce que les séances de nuits soient maintenues dans des cas particuliers, comme l'examen de certains textes (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projets de loi relatifs aux états de crise), ou à prévoir la possibilité de prolonger une séance afin d'achever la lecture d'un texte ;
- seulement 6,3 % des députés considèrent que les séances de nuit doivent être supprimées en toutes circonstances.



L'organisation du Bundestag (Allemagne)

Une délégation du groupe de travail s'est rendue au Bundestag, le mardi 15 mai 2018, et a recueilli les éléments d'information suivants.

I. Le régime des sessions

A. Durée et calendrier des sessions

À la différence de la Constitution française, la Loi fondamentale allemande ne définit pas le régime des sessions parlementaires et se borne à indiquer que « *le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses sessions* ». Le Bundestag est libre de se réunir quand il le souhaite.

Dans la pratique, un calendrier annuel est fixé d'un commun accord entre les groupes parlementaires, au sein du Comité des doyens qui comprend le Président du Bundestag, les vice-présidents (actuellement au nombre de 6) et 23 députés représentant l'ensemble des groupes parlementaires.

En règle générale, le calendrier prévoit 21 à 23 semaines de séance réparties sur l'année avec des interruptions pendant les vacances scolaires et durant l'été (voir, en annexe, le calendrier du Bundestag pour l'année 2018).

Par ailleurs, dans la mesure où le Bundestag ne siège le plus souvent que deux semaines sur quatre – parfois trois, par exemple en novembre –, les parlementaires disposent du temps restant pour exercer leur activité en circonscription.

B. Sessions extraordinaires

Le Président du Bundestag peut convoquer ce dernier en dehors des semaines de séance fixées dans le calendrier annuel. Il est en outre « *tenu de le faire si un tiers des membres, le Président fédéral ou le Chancelier fédéral en font la demande* ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « *session extraordinaire* » mais d'une « *séance extraordinaire* ». Dans la pratique, ces séances sont très rares.

C. Nombre et durée des séances

Pendant les semaines de séance, le Bundestag se réunit en assemblée plénière le mercredi, le jeudi et le vendredi, le début de semaine étant consacré aux réunions des groupes politiques. Le nombre de jours de séance est ainsi d'environ 70 par année.

La séance du mercredi commence en général à 13 heures par une courte séance de 30 à 35 minutes au cours de laquelle les membres du Bundestag interrogent le Gouvernement fédéral sur les projets de loi et les sujets qui viennent d'être discutés le matin même en conseil des ministres. Les deux heures suivantes sont consacrées à la séance des questions au Gouvernement. La séance s'achève ainsi normalement aux alentours de 15 h 30. Il arrive cependant qu'à la demande d'un groupe parlementaire se tienne un débat sur un thème d'actualité. Dans cette hypothèse, la séance se termine aux environs de 16 heures 30.

Les séances du jeudi et du vendredi débutent en principe à 9 heures. Elles durent aussi longtemps que nécessaire pour épuiser l'ordre du jour, en général jusqu'à 22 ou 23 heures le jeudi et jusqu'à environ 15 ou 16 heures le vendredi.

Ces règles générales d'organisation des séances ne s'appliquent pas pendant l'examen du budget annuel à l'automne ; dans ce cas particulier, le Bundestag siège du mardi au vendredi, de 9 heures à la fin de l'après-midi ou au début de la soirée.

ORGANISATION DU BUNDESTAG

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
8.00		Briefing	Rencontre avec la presse	Travail au bureau	
9.00	Arrivée depuis la circonscription	Réunion des groupes de travail et cercles de discussion	Réunions des commissions	Séance plénière (toute la journée) : en général, deux débats principaux, plus d'autres discussions, le cas échéant : heure d'actualité	Séance plénière
10.00					
11.00					
12.00					
13.00		Rencontre avec les groupes de projets	Séance plénière réservée aux questions au gouvernement (le cas échéant : heure d'actualité)	Parallèlement : visite du groupe de la circonscription, rencontre avec la presse, travail de bureau	
14.00	Travail au bureau		Suite des réunions des commissions		Rencontre avec la presse, entretiens avec des représentants d'associations ou des experts
15.00	Préparation de la séance, réunions des groupes de travail et cercles de discussion	Réunion du groupe parlementaire			Retour dans la circonscription
16.00					
17.00	Réunion du comité directeur du groupe parlementaire			Exceptionnellement : réunion d'autres organes	
18.00					
19.00	Entretiens politiques	Manifestations diverses (débats, conférences)			
20.00	Réunion du groupe de Land		Groupe de visiteurs de la circonscription		Manifestations diverses dans la circonscription
21.00					
22.00					

(source : Bundestag)

II. L'articulation du travail en commission et en séance

La plupart des réunions de commission se tiennent le mercredi matin, même s'il existe des exceptions, notamment pour les commissions d'enquête qui peuvent se réunir le jeudi. En principe, les commissions ne peuvent pas se réunir pendant les séances du Bundestag.

Les projets de loi font l'objet de trois lectures :

1) La première ne sert en général qu'à renvoyer le texte à la commission saisie au fond et, le cas échéant, à la (ou aux) commission(s) saisie(s) pour avis.

2) En deuxième lecture, le Bundestag se prononce sur le texte issu des travaux de la commission saisie au fond. Tout député a le droit d'amender le texte de la commission, mais les parlementaires, y compris ceux qui font partie de l'opposition, usent très rarement de cette faculté. Les amendements rejetés en commission étant publiés dans le rapport de la commission, il est exceptionnel qu'ils soient à nouveau déposés et examinés en séance. Le Gouvernement ne dispose pas du droit d'amender le texte du projet de loi issu des travaux de la commission. Il ne peut que retirer le texte de l'ordre du jour s'il juge inacceptables les modifications qui y ont été apportées.

3) La troisième lecture, qui constitue le vote final, suit immédiatement la deuxième lorsqu'aucune modification du texte n'a été adoptée, ce qui est le cas le plus fréquent.

ORGANISATION DU BUNDESTAG

Les statistiques sur les amendements illustrent bien la pratique parlementaire au Bundestag : sous la précédente législature (octobre 2013-octobre 2017), seuls 191 amendements ont été présentés en séance, dont 2 ont été adoptés.

III. La présence des députés

Le Règlement du Bundestag dispose que « les membres du Bundestag sont tenus de participer aux travaux du Bundestag. Il est tenu une liste de présence sur laquelle les membres du Bundestag doivent s'inscrire chaque jour de séance. Les conséquences de la non-inscription et de la non-participation à un scrutin nominal sont réglées par la loi ».

Dans les faits, la présence des députés, lors des semaines de session, est contrôlée au moyen de registres installés du mardi au vendredi aux entrées des différents bâtiments, qu'ils doivent signer tous les jours. En cas de manquement à cette obligation, la retenue est différente selon qu'il s'agit d'un jour de séance plénière (200 euros) ou non (100 euros). Si le député s'est fait excuser, la retenue est de 100 euros dans le premier cas, 50 euros dans le second. Une personne travaillant à temps plein est chargée de vérifier les signatures de ces registres.

La participation des députés aux votes est également sanctionnée. En cas de non-participation à un scrutin nominal (il s'agit d'un vote au moyen de cartes nominatives glissées dans des urnes placées au centre de l'hémicycle) ou par appel nominal (il s'agit d'un scrutin secret auquel les membres du Bundestag prennent part, dans un isolement, à l'appel de leur nom), la retenue est de 100 euros.

Calendrier 2018 du Bundestag

2018												Deutscher Bundestag	Parlamentstermine
Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember		
1 Mo Neujahr	1 Do	1 Do	1 So Ostermontag	1 Di Tag der Arbeit	1 Fr	1 So	1 Mi	1 Sa	1 Mo 40	1 Do Allerheiligen	1 Sa		
2 Di	2 Fr	2 Fr	2 Mo Ostermontag	2 Mi	2 Sa	2 Mo 27	2 Do	2 So	2 Di	2 Fr	2 So 1. Advent		
3 Mi	3 Sa	3 Sa	3 Di	3 Do	3 So	3 Di	3 Fr	3 Mo 36	3 Mi Tag der DR. Einheits	3 Sa	3 Mo 49		
4 Do	4 So	4 So	4 Mi	4 Fr	4 Mo 23	4 Mi	4 Sa	4 Di	4 Do	4 So	4 Di		
5 Fr	5 Mo 6	5 Mo 10	5 Do	5 Sa	5 Di	5 Do	5 So	5 Mi	5 Fr	5 Mo 45	5 Mi		
6 Sa Heilige Drei Könige	6 Di	6 Di	6 Fr	6 So	6 Mi	6 Fr	6 Mo 32	6 Do	6 Sa	6 Di	6 Do		
7 So	7 Mi	7 Mi	7 Sa	7 Mo 19	7 Do	7 So	7 Di	7 Fr	7 So	7 Mi	7 Fr		
8 Mo 2	8 Do	8 Do	8 So	8 Di	8 Fr	8 So	8 Mi	8 Sa	8 Mo 41	8 Do	8 Sa		
9 Di	9 Fr	9 Fr	9 Mo 15	9 Mi	9 Sa	9 Mo 28	9 Do	9 So	9 Di	9 Fr	9 So 2. Advent		
10 Mi	10 Sa	10 Sa	10 Di	10 Do Christi Him- melfahrt	10 So	10 Di	10 Fr	10 Mo 37	10 Mi	10 Sa	10 Mo 50		
11 Do	11 So	11 So	11 Mi	11 Fr	11 Mo 24	11 Mi	11 Sa	11 Di	11 Do	11 So	11 Di		
12 Fr	12 Mo Rosenmontag	12 Mo 11	12 Do	12 Sa	12 Di	12 Do	12 So	12 Mi	12 Fr	12 Mo 46	12 Mi		
13 Sa	13 Di	13 Di	13 Fr	13 So	13 Mi	13 Fr	13 Mo 33	13 Do	13 Sa	13 Di	13 Do		
14 So	14 Mi Aschermis- sion	14 Mi	14 Sa	14 Mo 20	14 Do	14 Sa	14 Di	14 Fr	14 So	14 Mi	14 Fr		
15 Mo 3	15 Do	15 Do	15 So	15 Di	15 Fr	15 So	15 Mi	15 Sa	15 Mo 42	15 Do	15 Sa		
16 Di	16 Fr	16 Fr	16 Mo 16	16 Mi	16 Sa	16 Mo 29	16 Do	16 So	16 Di	16 Fr	16 So 3. Advent		
17 Mi	17 So	17 So	17 Di	17 Do	17 So Gedenktag *	17 Di	17 Fr	17 Mo 38	17 Do	17 Sa	17 Mo 51		
18 Do	18 Mo	18 Mo	18 Mi	18 Fr	18 Do 25	18 Mi	18 Sa	18 Di	18 Do	18 So Volksentscheid	18 Di		
19 Fr	19 Do 8	19 Do 12	19 So	19 Mo	19 Do	19 So	19 Mi	19 Fr	19 Mo 47	19 Do	19 Mi		
20 Sa	20 Di	20 Di	20 Fr	20 So Pflanz- tag	20 Mo	20 Do Gedenktag *	20 Fr	20 So 34	20 Mo	20 Do	20 Do		
21 So	21 Mi	21 Mi	21 So	21 Di Pflanz- tag	21 Do 21	21 Mi Sommer- fest	21 Sa	21 Di	21 Fr	21 So	21 Fr Winterfest		
22 Mo 4	22 Do	22 Do	22 So	22 Mi	22 Fr	22 So	22 Mo	22 Do	22 Sa	22 Di 43	22 So		
23 Di	23 Fr	23 Fr	23 Mo 17	23 Do	23 So	23 Mi	23 Do 30	23 Fr	23 Mo 39	23 Do	23 So 4. Advent		
24 Mi	24 Sa	24 Sa	24 Di	24 Do	24 So	24 Di	24 Fr	24 Mo	24 Do	24 Sa	24 Mo 2		
25 Do	25 So	25 So	25 Mi	25 Fr	25 Mo 26	25 Mi	25 Sa	25 Di	25 Do	25 So Totensonntag	25 Di 1. Weih- nachtstag		
26 Fr	26 Mo 9	26 Mo 13	26 Do	26 Sa	26 Di	26 Do	26 So	26 Mi	26 Fr	26 Mo 48	26 Mi 2. Weih- nachtstag		
27 Sa Gedenktag *	27 Di	27 Di	27 Fr	27 So	27 Mi	27 Fr	27 Mo 35	27 Do	27 Sa	27 Di	27 Do		
28 So	28 Mi	28 Mi	28 So	28 Mo	28 Do	28 Sa	28 Di	28 Fr	28 So	28 Mi	28 Fr		
29 Mo 5	29 Do	29 Do	29 So	29 Di	29 Fr	29 So	29 Mi	29 Do	29 Sa	29 Mo 44	29 So		
30 Di			30 Mo 18	30 Mi	30 Sa	30 Mo 31	30 Do	30 So	30 Di	30 Fr	30 So		
31 Mi		31 Sa	31 Do	31 Mo Friedrichs- tag		31 Di	31 Fr		31 Mi Reformti- tag		31 Mo Silvester		

Les semaines de séance du Bundestag sont surlignées en rose, le bleu correspondant aux sessions du Parlement européen et le vert à celles du Bundesrat



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

ORGANISATION DE LA SEMAINE PARLEMENTAIRE DANS LES PARLEMENTS ÉTRANGERS (SYNTHÈSE)

La présente synthèse s'appuie sur vingt-quatre réponses reçues, dans le cadre d'une consultation effectuée par l'intermédiaire du CERDP ⁽¹⁾, d'assemblées parlementaires des États suivants : Albanie, Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Autriche (Conseil national), Belgique (Chambre des représentants), Croatie, Danemark, Espagne (Congrès des députés), Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas (Seconde chambre des États-Généraux), République Tchèque (Chambre des députés), Roumanie (Chambre des députés), Royaume-Uni (Chambre des communes), Slovaquie, Slovénie (Assemblée nationale et Conseil national), Suède.

I. Sessions parlementaires et fixation de l'ordre du jour

1. Durant combien de semaines et/ou de jours votre assemblée siège-t-elle chaque année ? Distinguez-vous des périodes de sessions ordinaires et de sessions extraordinaires ?

1.1 Session unique ou deux sessions par an

La situation est variable selon les États. En effet, on relève la coexistence de deux modèles :

- *Le modèle des deux sessions chaque année*

En **Albanie**, l'article 74 de la Constitution ménage deux sessions, qui commencent respectivement le troisième lundi de janvier et le premier lundi de septembre.

En **Croatie**, le premier alinéa de l'article 79 de la Constitution dispose que « *Le Parlement croate siège en session normale deux fois par an : entre le 15 janvier et le 15 juillet et entre le 15 septembre et le 15 décembre* ».

En **Espagne**, le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution prévoit que « *Les chambres se réunissent chaque année en deux sessions ordinaires : la première, de septembre à décembre, et la seconde, de février à juin.* »

En **Estonie**, l'article 67 de la Constitution est ainsi rédigé : « *Les sessions ordinaires du Riigikogu ont lieu à partir du second lundi de janvier au troisième jeudi de juin et du second lundi de septembre au troisième jeudi de décembre.* »

En **Hongrie**, l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale fait référence à deux sessions : au printemps (du 1^{er} février au 15 juin) et en automne (du 1^{er} septembre au 15 décembre).

En **Lettonie**, l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale mentionne trois sessions : en automne (fin août et avant fin décembre), en hiver (de début janvier à début avril) et au printemps (de mi-avril à fin juin).

En **Lituanie**, l'article 64 de la Constitution dispose que « *Chaque année, le Seimas se réunit en deux sessions ordinaires, au printemps et en automne. La session de printemps s'ouvre le 10 mars et se termine le 30 juin. La session d'automne s'ouvre le 10 septembre et se termine le 23 décembre. Le Seimas peut décider de prolonger une session.* »

Enfin, en **Roumanie**, l'alinéa 1^{er} de l'article 63 de la Constitution prévoit que « *La Chambre des députés et le Sénat se réunissent en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre au mois de février et ne peut pas se*

(1) Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) est géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

poursuivre au-delà de la fin du mois de juin. La seconde session s'ouvre au mois de septembre et ne peut pas se poursuivre au-delà de la fin du mois de décembre. »

- Le modèle de la session annuelle unique

En **Allemagne**, la Loi Fondamentale laisse une complète autonomie au Bundestag pour organiser ses travaux, son article 39 énonçant uniquement que le Bundestag « décide de la date de clôture et de reprise de ses séances ». Le Règlement du Bundestag comprend une seule mention relative aux jours de séance en précisant qu'une séance de questions a lieu le mercredi. En pratique le Bundestag siège une vingtaine de semaines par an, entre le début du mois de septembre et la fin du mois de juin.

En **Autriche**, l'alinéa 1^{er} de l'article 20 de la Constitution dispose que « Le Président fédéral convoquera le Conseil national tous les ans à une session ordinaire qui ne pourra commencer avant le 15 septembre et ne pourra durer au-delà du 15 juillet de l'année suivante ».

En **Belgique**, le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution prévoit que « Les chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi d'octobre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le Roi ». Le troisième alinéa du même article ajoute que « Le Roi prononce la clôture de la session ». Dans la pratique institutionnelle le monarque ne fait que constater la clôture d'une session chaque deuxième lundi d'octobre.

Au **Danemark**, le premier alinéa de l'article 36 de la Constitution est ainsi rédigé : « L'année parlementaire commence le premier mardi du mois d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante ».

En **Finlande**, l'article 33 de la Constitution dispose que « Le Parlement se réunit en session chaque année à la date qu'il fixe lui-même, et à laquelle le Président de la République prononce l'ouverture de la session parlementaire ». Cependant l'article 1^{er} du Règlement de la Chambre précise qu'elle se réunit en session « chaque année le premier jour de février ».

En **Grèce**, l'article 64 de la Constitution contient les dispositions suivantes : « 1. Pour ses travaux annuels, la Chambre des députés se réunit de plein droit en session ordinaire le premier lundi du mois d'octobre de chaque année, à moins que le Président de la République ne la convoque plus tôt, conformément à l'article 40¹. 2. La durée de la session ordinaire ne peut être plus courte que cinq mois, sans compter le temps de suspension prévu à l'article 40. La session ordinaire se prolonge obligatoirement jusqu'au vote de la loi de finances conformément à l'article 79, ou jusqu'au vote de la loi spéciale prévue par ce même article ».

En **Irlande**, l'alinéa 7 de l'article 15 de la Constitution dispose que « Le Parlement tient au moins une session par an ».

Le **Royaume-Uni** se caractérise par une session unique du Parlement, qui court généralement de fin-avril / début-mai jusqu'en avril / mai de l'année suivante.

Enfin, en **Slovaquie**, l'article 82 de la Constitution prévoit que « Le Conseil national de la République slovaque est en session permanente ».

(1) Article 40 de la Constitution de la Grèce : « 1. Le Président de la République convoque la Chambre des députés en session ordinaire une fois par an, selon les prescriptions de l'article 64, paragraphe 1, et en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge opportun ; il prononce en personne ou par l'intermédiaire du Premier ministre l'ouverture et la fin de chaque législature. 2. Le Président de la République ne peut suspendre les travaux de la session parlementaire qu'une seule fois, soit en ajournant son ouverture soit en interrompant son cours. 3. La suspension des travaux ne peut ni durer plus de trente jours, ni être répétée dans la même session parlementaire sans l'assentiment de la Chambre des députés ».



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

1.2 Nombre de jours de séance publique

La situation est également fort variable en la matière.

L'Albanie indique un chiffre moyen de quarante-cinq jours de séance par an. L'Assemblée siège quarante-huit semaines par an, et la séance publique ne se tient que le jeudi.

En **Allemagne**, le Bundestag siège en moyenne une soixantaine de jours par an, à raison de trois jours de séance publique (du mercredi au vendredi) par semaine. Par session il siège entre vingt et vingt-deux semaines, entre le début du mois de septembre et la fin du mois de juin. En règle générale, pendant cette période, il siège pendant une ou deux semaines, puis s'interrompt une ou deux semaines. Les mois de juillet et d'août constituent l'intersession. En outre, le Bundestag suspend ses travaux pendant quatre semaines à l'occasion des fêtes de fin d'année.

En **Autriche**, la chambre basse (le « Conseil national ») siège, en moyenne, trente jours par an. La troisième semaine de chaque mois est consacrée à deux à trois jours de séance publique.

En **Belgique**, en moyenne le Parlement siège trente-sept semaines par an.

Au **Danemark**, le Parlement indique siéger en moyenne cent jours par an.

En **Irlande**, le Parlement indique avoir siégé cent quatre jours en 2017.

1.3 Sessions extraordinaires

La totalité des réponses reçues indique la coexistence d'une session ordinaire (souvent inscrite dans la Constitution) et d'une session extraordinaire (convoquée, majoritairement, à l'initiative de l'Exécutif ou d'une majorité qualifiée de parlementaires).

L'Albanie indique que le Parlement peut être convoqué par le Président de la République, ou le Premier ministre, ou un cinquième des députés. Ce mécanisme est très peu utilisé.

En **Allemagne** la pratique est rare. L'alinéa 3 de l'article 39 de la Loi Fondamentale dispose que « *Le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses sessions. Le Président du Bundestag peut le convoquer avant la date prévue. Il est tenu de le faire si un tiers des membres, le Président fédéral ou le Chancelier fédéral en font la demande* ».

En **Autriche**, l'alinéa 2 de l'article 20 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Le Président fédéral peut aussi convoquer le Conseil national en session extraordinaire. Sur demande du Gouvernement fédéral ou d'un tiers au moins des membres du Conseil national ou bien sur demande du Conseil fédéral, le Président fédéral est tenu de convoquer le Conseil national en session extraordinaire, et ceci de telle manière que le Conseil national se réunisse au plus tard dans les deux semaines qui suivent la réception de la demande par le Président fédéral* ».

En **Belgique**, l'article 44 de la Constitution prévoyant une session courant du deuxième mardi d'octobre au deuxième mardi d'octobre de l'année suivante, il n'y a, dans la pratique institutionnelle, de tenue d'une session extraordinaire que suite à une dissolution.

En **Croatie**, les alinéas 2 et 3 de l'article 79 de la Constitution disposent que « *Le Parlement croate siège en session extraordinaire à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou de la majorité de ses membres. Le Président du Parlement croate peut, après avoir reçu l'avis préalable des groupes parlementaires, convoquer le Parlement en session extraordinaire.* »



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Au **Danemark**, la situation est singulière car l'année parlementaire s'étale du premier mardi d'octobre à celui de l'année suivante. Cependant, le Parlement connaît de nombreuses semaines de suspension (élections, séances du « Conseil nordique » qui regroupe les États scandinaves, congés scolaires). Ainsi, l'article 39 de la Constitution prévoit que, en période de suspension des travaux, le Président du Parlement doit le convoquer : « (...) *quand les deux cinquièmes au moins de ses membres ou le Premier ministre lui adressent une requête écrite à cet effet en indiquant un ordre du jour* ».

En **Espagne**, l'alinéa 2 de l'article 73 de la Constitution dispose que « *Les chambres peuvent se réunir en session extraordinaire à la demande du Gouvernement, de la délégation permanente ou de la majorité absolue des membres de l'une des deux chambres. Les sessions extraordinaires doivent être convoquées sur un ordre du jour déterminé et sont closes une fois celui-ci épuisé.* »

En **Estonie**, l'article 68 de la Constitution prévoit que « *Les sessions extraordinaires du Riigikogu sont convoquées par le Président du Riigikogu, à la demande du Président de la République, du Gouvernement de la République ou du cinquième au moins des membres du Riigikogu.* ». Dans la pratique il y a au moins une session extraordinaire par an : il y en a eu quatre jusqu'à maintenant pour la législature actuelle (2015 – 2019), sept pour la législature précédente (2011 – 2015) et douze pour la législature antérieure (2007 – 2011). Traditionnellement la session est courte, souvent de l'ordre d'une journée.

En **Hongrie**, l'article 39 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que la tenue d'une session extraordinaire peut avoir lieu à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre ou d'un cinquième des députés. En pratique la session est courte et est annoncée à la fin d'une des deux sessions.

En **Lettonie**, l'article 20 du Règlement du Parlement stipule que la tenue d'une session extraordinaire peut avoir lieu à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre ou d'un tiers des députés.

En **Lituanie** le second alinéa de l'article 64 de la Constitution dispose que « *Le Seimas est convoqué en session extraordinaire par le Président du Seimas sur proposition d'au moins un tiers de l'ensemble des membres du Seimas, et par le Président de la République dans les cas prévus par la Constitution.* »

En **République Tchèque**, l'alinéa 3 de l'article 34 de la Constitution prévoit que, « *Pendant la suspension de la session, le Président de la Chambre des députés ou le Président du Sénat peut convoquer la chambre concernée avant le terme fixé. Il doit le faire si le Président de la République, le Gouvernement ou au moins un cinquième des membres de la chambre le lui demande.* »

En **Roumanie**, l'alinéa 2 de l'article 63 de la Constitution est ainsi rédigé : « *La Chambre des députés et le Sénat se réunissent aussi en sessions extraordinaires à la demande du Président de la Roumanie, du Bureau permanent de chaque chambre ou d'un tiers au moins du nombre des députés ou des sénateurs.* »

Au **Royaume-Uni**, le Parlement peut être rappelé (« *recall* »), c'est-à-dire convoqué pour siéger pendant des jours non prévus dans l'ordre du jour prévisionnel. La procédure est assez rare en raison du caractère annuel de la session (qui intègre cependant les congés). Ainsi, le Parlement a été rappelé douze fois depuis 1998 (le dernier *recall* a eu lieu en juin 2016, juste après l'assassinat de la députée Jo Cox, au moment de la campagne sur le Brexit).

Enfin, en **Slovaquie**, l'alinéa 2 de l'article 85 de la Constitution dispose que « *Les séances ordinaires et extraordinaires sont convoquées par le Président de l'Assemblée nationale ; il doit convoquer une séance extraordinaire si un quart au moins des députés de l'Assemblée nationale ou le Président de la République le demandent.* »



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

2. Existe-t-il, dans votre système parlementaire, une alternance de semaines consacrées à un certain type d'activités (travail législatif, travail de contrôle, travail en circonscription...)

Il n'y a pas de strict équivalent au système français de découpage d'un mois en semaines dédiées. On relève, cependant, que la majorité des États distingue des jours, voire des semaines, normalement dédiés soit à la séance publique, soit au travail en commissions.

L'Albanie divise la semaine entre jours de commission (du lundi au mercredi) et jour de séance publique (uniquement le jeudi).

L'Allemagne ne connaît pas la répartition en semaines dédiées. Cependant le Bundestag travaille avec une alternance d'une « semaine parlementaire » et d'une semaine « libre » (au cours de laquelle aucune séance publique n'est organisée). Le calendrier de l'année 2018 est disponible sur le site du Bundestag. Sa très large publicité et le fait qu'il soit arrêté pour toute une année sont censés limiter au maximum l'absentéisme en séance publique.

<https://www.bundestag.de/fr/parlement/pleni%C3%A8re/calendrier/bt2018/501654>

L'Autriche connaît une division de chaque mois, en trois séquences, précisée par l'article 13 du Règlement du Conseil national : les deux premières semaines portent sur le travail en commission, la troisième est dédiée à la séance publique, la quatrième est « libre » et généralement dédiée au travail en circonscription ainsi qu'aux réunions de groupes parlementaires.

En **Belgique**, l'organisation est assez souple, en application de l'article 60 de la Constitution qui dispose seulement que « *Chaque chambre détermine, par son Règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* ». Le Règlement de la Chambre des représentants impose cependant l'organisation de certaines séances : ainsi, son article 124 stipule-t-il qu'« *Au moins une fois par semaine, pendant une heure au début d'une séance de l'après-midi, de préférence le jeudi, les membres peuvent poser des questions orales au Gouvernement. Le cas échéant, une deuxième heure des questions est prévue au cours de la première séance plénière qui suit une réunion du Conseil des ministres* ». Le Règlement précise également en son article 11 que « *Le jeudi matin est réservé aux réunions des groupes politiques, sauf exception admise par la Conférence des Présidents.* »

En **Espagne**, il y a, chaque mois, trois semaines de séance publique, la quatrième étant également libre. Il est indiqué que, chaque année, un calendrier est arrêté afin de prendre en compte les périodes durant lesquelles le Parlement ne peut siéger (élections régionales, vacances scolaires)

En **Estonie**, le même type de programmation est pratiqué : trois semaines de séance publique par mois, la quatrième étant consacrée aux autres obligations du député (réunions de groupes, participation à des organes extra parlementaires, réunions de commissions).

En **Hongrie**, durant la législature couvrant les années 2014 – 2018, l'ordre du jour a alterné entre la « semaine A » (durant laquelle a lieu la séance publique) et la « semaine B » (consacrée au travail en commissions – il y a autant de commissions que de ministères - ou en circonscriptions).

En **Norvège**, il y a traditionnellement trois semaines sans séance publique : ce sont les dernières semaines de janvier, février et octobre.

En **République Tchèque**, l'activité parlementaire s'inscrit également dans un cycle (d'une durée de six semaines) : trois semaines consacrées à la séance publique, deux affectées au travail en commissions et la sixième au travail en circonscription.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Roumanie**, l'article 144 du Règlement de la Chambre précise que, « *en règle générale, les cinquième et sixième jours de la semaine sont consacrés au travail en circonscription* ». Par ailleurs, le Règlement impose d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'un certain nombre de débats : l'article 205 prévoit ainsi que chaque lundi, de 16 h 00 à 18 h 00, a lieu un débat en présence de deux ministres sur des questions d'intérêt politique majeur (le quatrième lundi de chaque mois, c'est le Premier ministre qui est en séance publique sur ce créneau horaire).

Au **Royaume-Uni**, il n'y a pas d'alternance entre les semaines. Cependant l'usage, et surtout un nombre croissant de règles écrites prévoient :

- l'affectation de jours à l'opposition (dix-sept jours sont consacrés à l'ordre du jour du « leader de l'opposition », trois autres jours sont dédiés à l'ordre du jour du second parti d'opposition) ;
- treize vendredis par session à l'examen des propositions de loi ;
- la tenue de questions orales au Gouvernement, le mardi et le jeudi.

3. Comment est déterminé l'ordre du jour de la séance publique ?

La majorité des États répondant a indiqué disposer d'un organe plus ou moins équivalent à la Conférence des Présidents.

L'Albanie dispose d'un organe équivalent qui publie un ordre du jour prévisionnel sur trois semaines, adopté par consensus. L'article 27 du Règlement précise qu'en cas de désaccord avec le Gouvernement, cet ordre du jour est présenté à l'approbation des députés en séance publique.

En **Allemagne**, le Bundestag repose sur le « Comité des doyens » (*Ältestenrat*), qui est ainsi présenté sur son site Internet (en version française) : « *Le Comité des doyens est constitué du Président, des vice-présidentes et vice-présidents du Bundestag ainsi que de 23 autres députés. Sans être toujours les plus âgés, ils ont assurément une très grande expérience parlementaire. Le Comité des doyens seconde le Président du Bundestag dans sa charge et veille à ce que le travail du Bundestag s'effectue de manière bien coordonnée et si possible sans imprévus. Ainsi, il fixe à longue échéance le calendrier des séances parlementaires et convient régulièrement de l'ordre du jour. C'est aussi au sein du Comité des doyens que sont débattues et aplanies les difficultés qui ont pu surgir. En raison de l'ampleur et de la diversité de ses tâches, le Comité des doyens institue des commissions qui lui apportent un soutien technique* ».

En **Autriche**, l'article 8 du Règlement du Conseil national décrit une composition et un rôle de la Conférence des Présidents assez proches du cas français.

En **Belgique**, l'article 16 du Règlement de la Chambre des représentants stipule que « *Sans préjudice des compétences spécifiques qui lui sont attribuées par d'autres articles, la Conférence des Présidents¹ dispose d'une compétence générale en ce qui concerne le calendrier de la session, l'organisation des travaux de l'assemblée plénière, la coordination des travaux de l'assemblée plénière avec ceux des autres organes de la Chambre et des travaux de ces organes entre eux, les délégations de la Chambre et les adresses émanant de la Chambre* ».

(1) L'article 14 du Règlement en précise la composition : « *La Conférence des Présidents comprend : le Président et les vice-présidents de la Chambre ; les anciens Présidents de la Chambre ; le Président et un membre de chaque groupe politique. La Conférence se réunit le mercredi ou le jeudi après-midi, sur convocation du Président. Les Présidents des commissions permanentes, des commissions temporaires et des commissions spéciales peuvent être entendus.* »



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

L'article 17 du Règlement prévoit quant à lui que « *Le Président soumet pour ratification à la Chambre l'ordre des travaux des séances plénières établi après avoir recueilli l'avis de la Conférence des Présidents. L'ordre des travaux ainsi soumis pour ratification à la Chambre ne peut être modifié que par un vote émis sur l'initiative soit du Président de la Chambre, soit du Gouvernement, soit d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par huit membres.* »

Dans la pratique institutionnelle, la Conférence des Présidents de la Chambre des représentants dégage par consensus un projet d'ordre du jour pour la semaine à venir, qui est adopté le lendemain de sa réunion (soit le jeudi) en séance publique.

En **Croatie**, le Président du Parlement fixe l'ordre du jour après une consultation non formalisée des groupes politiques.

Au **Danemark**, le Président du Parlement fixe également l'ordre du jour mais il est assisté par son administration qui va déterminer un ordre du jour annuel en liaison avec le Gouvernement. L'ordre du jour de chaque semaine est diffusé trois semaines à l'avance, sous forme de document de travail, et définitivement arrêté le vendredi précédant chaque semaine.

En **Espagne**, l'ordre du jour est encadré par les articles suivants du Règlement du Congrès des députés :

Article 67

1. L'ordre du jour des séances plénières est établi par le Président en accord avec le Bureau des porte-paroles. 2. L'ordre du jour des commissions est établi par leur Bureau respectif, en consultation avec le Président, en tenant compte de l'ordre du jour fixé par le Bureau du Congrès. 3. Le Gouvernement peut demander que, lors d'une séance spécifique, certaines affaires soient traitées en priorité, à condition que les formalités requises pour leur inscription à l'ordre du jour aient été accomplies. 4. À l'initiative d'un groupe parlementaire ou du Gouvernement, le conseil des porte-paroles peut décider, pour des raisons d'urgence et sous réserve d'unanimité, d'inscrire certaines affaires à l'ordre du jour qui n'a pas encore satisfait aux procédures.

Article 68

1. L'ordre du jour d'une séance plénière peut être modifié par une résolution de la Chambre plénière sur proposition du Président ou à la demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés. 2. L'ordre du jour d'un comité peut être modifié par décision du comité, sur proposition de son Président ou à la demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des membres siégeant au comité. 3. Dans les deux cas, chaque fois que l'inclusion d'un objet est suggérée, celui-ci doit avoir rempli les formalités adéquates permettant son inclusion.

En **Estonie**, le Règlement du Riigikogu spécifie que l'ordre du jour est déterminé par le Bureau (composé du Président et des deux vice-présidents), à charge pour lui d'intégrer les propositions des onze commissions permanentes.

En **Finlande**, l'article 34 de la Constitution dispose que « *Le Président, les vice-présidents et les Présidents des commissions constituent la Conférence des Présidents. La Conférence des Présidents énonce les directives relatives à l'organisation des travaux du Parlement et prend les décisions relatives à la procédure applicable à l'examen des affaires lors de la session, conformément aux dispositions spécifiques de la présente Constitution ou du Règlement du Parlement.* »



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, (article 14 du Règlement de la Vouli), et Hongrie (article 27 du Règlement de l'Assemblée nationale) il existe une Conférence des Présidents, qui apparaît assez proche du cas français tant pour sa composition que ses pouvoirs.

En **Irlande**, l'ordre du jour est préparé par une Conférence des Présidents que l'article 27D du Règlement présente comme reposant sur le consensus (« *Business Committee shall aim for consensus* »). L'ordre du jour est présenté et adopté en séance publique chaque semaine, au premier jour de séance (le mardi).

En **Norvège**, il existe un « *Présidium* » composé du Président et des quatre vice-présidents.

Au **Royaume-Uni**, le Gouvernement détermine l'ordre du jour qui est le résultat de consultations informelles avec les groupes politiques. Le *Speaker* de la Chambre des Communes annonce le jeudi le programme de la semaine suivante.

II. Articulation des travaux en commission et en séance publique

4. Des réunions de commissions peuvent-elles avoir lieu au même moment que la séance publique ?

Deux modèles coexistent : la possible organisation simultanée des deux instances ou une interdiction plus ou moins formalisée de la concomitance entre séance publique et réunions de commissions.

4.1 Une tenue simultanée plus ou moins largement ouverte

L'article 32 du Règlement du Parlement en **Albanie** précise que son Président peut autoriser une commission à se réunir le jeudi, jour de séance publique. Cependant la commission doit interrompre ses travaux si la présence de ses membres est requise en séance pour un vote.

En **Allemagne**, les commissions du Bundestag se réunissent le mercredi matin, créneau dans lequel il n'y a pas de séance publique. Cependant, en raison du nombre important de commissions, certaines peuvent se retrouver obligées d'organiser leurs travaux simultanément à la séance publique, après avoir obtenu l'autorisation du Président.

En **Autriche**, cette situation est possible mais très rare dans la pratique en raison du découpage de chaque mois en semaines dédiées au travail en commissions (les deux premières) et à la séance publique (la troisième semaine).

En **Belgique**, sauf si l'urgence est décidée par la Chambre, il ne peut y avoir de réunion de commission en même temps que la séance plénière du jeudi après-midi.

Au **Danemark**, cette possibilité est présentée comme inévitable en raison du nombre élevé de commissions permanentes (au nombre de vingt-cinq pour la présente législature). Un système de « compensation » a été progressivement établi par la pratique institutionnelle : le rapport majorité/opposition doit être constant en séance publique, même si un groupe parlementaire est surreprésenté dans les travaux de telle ou telle commission. Par une sorte de convention les groupes parlementaires s'engagent régulièrement à maintenir cet équilibre en séance.

En **Grèce**, l'article 36 du Règlement de la Vouli prévoit que la tenue simultanée de séances publiques et réunions de commissions doit être motivée par une « *situation urgente* ».

En **Lituanie**, la semaine est découpée de manière à éviter ce chevauchement : séance publique le jeudi, travaux en commissions le mardi et le mercredi.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Enfin, en **Roumanie**, l'article 53 du Règlement interdit cette possibilité en cas de vote solennel sur un texte : le Président peut suspendre les travaux de la commission pour permettre aux députés de voter en séance publique.

4.2 L'interdiction de la concomitance entre séance publique et réunions de commissions

En **Espagne** indique, il ne peut y avoir simultanément une séance publique et des réunions de commissions. Ces dernières doivent se tenir en dehors des jours de séance, connus très à l'avance.

On constate la même impossibilité en **Estonie**, en **Finlande**, en **Hongrie** et en **Slovaquie**.

5. Dans quelle mesure le travail législatif (examen des textes de loi) effectué en commission et celui effectué en séance sont-ils complémentaires ? Existe-t-il des redondances entre ces deux étapes ? Les amendements discutés en commission peuvent-ils être redéposés en séance ? Avez-vous mis au point des procédures particulières afin d'atténuer ces risques de répétition ?

La majorité des États a indiqué que les amendements présentés en commissions peuvent être redéposés en séance publique.

En **Albanie** et en **Autriche**, tout amendement examiné en commission mais non intégré dans le texte peut être présenté en séance publique.

Pour l'**Allemagne**, la procédure parlementaire en trois lectures lie fortement le travail en commissions et en séance publique.

En première lecture, un débat n'a lieu que si le Comité des doyens en a convenu ainsi ou à la demande d'un groupe parlementaire. C'est généralement le cas de projets ou de propositions de loi particulièrement controversés ou suscitant un vif intérêt dans l'opinion. La première lecture consistera essentiellement, à partir des recommandations du Comité des doyens, à désigner la ou les commissions qui traiteront des aspects techniques du projet ou de la proposition de loi et qui le ou la prépareront pour la deuxième lecture.

La commission saisie au fond présente à l'assemblée plénière du Bundestag un rapport sur le déroulement et les conclusions des délibérations. Ses recommandations de décision constituent le fondement de la deuxième lecture qui va alors s'engager en assemblée plénière. Avant la seconde lecture, tous les députés ont reçu la recommandation de décision imprimée et publiée. De plus, les groupes parlementaires se sont une fois encore concertés en interne pour définir leurs positions respectives. Après le débat général, toutes les dispositions du projet ou de la proposition de loi peuvent être appelées une par une. En règle générale, toutefois, le vote porte directement sur la totalité du projet ou de la proposition.

Tout membre du Bundestag peut déposer des amendements qui seront traités directement en assemblée plénière. Si celle-ci apporte des modifications, la nouvelle mouture du projet ou de la proposition de loi devra tout d'abord être imprimée et distribuée. Cependant, cette procédure peut être abrégée si les deux tiers des membres présents y consentent.

La troisième lecture peut alors s'engager dans la foulée. En troisième lecture, un nouveau débat n'a lieu qu'à la demande d'un groupe parlementaire ou d'au moins cinq pour cent des membres du Bundestag. De même, les amendements ne peuvent désormais plus être déposés par des députés à titre individuel, mais seulement par un groupe parlementaire ou par cinq pour cent des membres du Bundestag, et à la condition de ne porter que sur les dispositions amendées en seconde lecture. La troisième lecture est suivie du vote final. Le projet ou la proposition de loi adoptée par le Bundestag à la majorité requise est transmis au Bundesrat.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Belgique**, l'examen des textes se fait essentiellement en commission. Il peut y avoir des répétitions en séance plénière, mais il arrive plus fréquemment que l'examen en séance se limite à des débats succincts ou à des déclarations avant le vote. Si de nouveaux amendements sont déposés en séance plénière, ils sont le plus souvent renvoyés en commission, où ils sont discutés et votés. La séance plénière se prononce, dans ce cas aussi, sur rapport de la commission. Ainsi, il est rare que des discussions techniques aient lieu en séance plénière.

En **Espagne**, cette articulation entre la commission et la séance publique est consacrée à l'alinéa 2 de l'article 75 de la Constitution qui dispose que « *Les chambres peuvent déléguer aux commissions législatives permanentes l'examen de projets ou de propositions de loi. L'assemblée plénière peut, cependant, demander à n'importe quel moment la discussion et le vote de n'importe quel projet ou proposition de loi qui a fait l'objet de cette délégation* ». L'alinéa 3 du même article liste, néanmoins, les matières exclues de ce mécanisme (« *la révision de la Constitution, les questions internationales, les lois organiques et les lois cadres et le budget général de l'État* »).

6. La présence des membres de votre assemblée est-elle obligatoire en réunion de commission et en séance publique ? Le cas échéant, des sanctions peuvent-elles infligées ?

Deux modèles coexistent : un contrôle de la présence en séance et en commissions, d'une part ; une absence de vérification motivée par l'autonomie du parlementaire, d'autre part.

6.1 Le contrôle de la présence des parlementaires

En **Albanie**, le Règlement du Parlement prévoit un contrôle de l'assiduité pour :

- le travail en commission : l'article 40 précise qu'en cas de trois absences consécutives non motivées, le Président peut demander à son groupe politique de désigner un remplaçant ;
- la séance publique : l'article 71 indique qu'une absence de plus de six mois consécutifs débouche sur la constatation de la fin du mandat.

Par ailleurs, des sanctions financières sont applicables pour ces absences.

En **Autriche**, un député absent plus de trente jours consécutifs doit pouvoir expliquer sa non-participation pour des raisons médicales. Si cette absence apparaît non fondée le Conseil national peut l'enjoindre par un vote à reprendre son activité.

En **Belgique**, la présence du député est obligatoire pour certains votes. Ainsi l'article 58 du Règlement de la Chambre des représentants prévoit que « *Le vote nominatif est obligatoire : - en cas de vote final sur des lois ; - en cas de vote sur les motions de confiance, les motions de présentation, les motions de méfiance constructive et les motions de méfiance visées aux articles 135 à 138.* »

En **Espagne**, un premier niveau de contrôle est assuré par les groupes parlementaires, qui peuvent sanctionner financièrement leurs membres défaillants ; il existe, par ailleurs, des sanctions qui peuvent être imposées par le Bureau dans un cadre assez proche de ce qui se pratique en France.

En **Finlande**, l'article 28 de la Constitution dispose que « *Le Parlement peut, après avoir obtenu l'avis de la commission constitutionnelle sur la question, ordonner qu'un député soit destitué de son mandat définitivement ou pour une période déterminée, dans le cas où ledit député négligerait d'une façon essentielle et répétée son mandat parlementaire ; une telle décision doit être prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* ».



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, l'article 76 du Règlement de la Vouli précise qu'au-delà de cinq absences consécutives aux réunions de commission, le député peut subir un prélèvement sur son indemnité d'un montant égal à un trentième par jour d'absence supplémentaire.

En **Hongrie**, l'article 44 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *Les députés doivent être présents au moment de la tenue de votes. La rémunération du député sera réduite en proportion des absences lorsqu'il n'a pas participé à au moins trois votes annoncés dans l'ordre du jour* ». Par ailleurs, l'article 4 de la Constitution dispose également que « *Le mandat des membres de l'Assemblée nationale prend fin (...) (f) s'ils ont cessé de participer aux travaux de l'Assemblée nationale depuis un an* ».

En **Lettonie**, l'article 8 du Règlement de la Saeima prévoit des sanctions financières au-delà d'une semaine d'absence non justifiée, préalablement, auprès du Président du Parlement.

En **Lituanie**, l'article 15 du Règlement du Seimas comporte des sanctions financières pour le député qui n'a pas participé, sans justification d'absence, à plus de la moitié des séances publiques au cours desquelles l'adoption de textes étaient mises à l'ordre du jour. Le prélèvement, qui peut représenter un tiers de l'indemnité, est soumis à l'examen d'une commission de l'éthique et des procédures.

6.2 L'absence de contrôle de la présence des parlementaires

Elle peut être plus ou moins marquée.

Ainsi, en **Allemagne**, l'alinéa 1^{er} de l'article 38 de la Loi Fondamentale dispose que « *Les députés du Bundestag allemand (...) sont les représentants de l'ensemble du peuple, et ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience* ». Cependant, le calendrier des semaines de séance publique étant établi pour toute l'année, et largement diffusé (notamment sur Internet) une absence non motivée est peu fréquente. Par ailleurs, le parlementaire absent sans motif peut voir son indemnité de séjour à Berlin réduite pour certaines hypothèses (prélèvement de 100 euros en cas non-participation à certains votes).

Au **Danemark**, le Parlement fait état d'une absence totale de contrôle (il n'y a pas d'émargement), le travail en circonscription étant présenté comme de valeur égale à celui réalisé en commissions ou en séance publique.

En **Estonie**, le député n'est pas contrôlé mais est censé être assidu en application de l'article 61 de la Constitution qui dispose notamment que « *Tout membre du Riigikogu, avant d'entrer en fonctions, prête un serment de loyauté à la République d'Estonie et à son ordre constitutionnel* ».

En **Irlande** et en **République Tchèque**, il n'y pas de contrôle organisé par le Règlement des assemblées parlementaires.

7. Les votes en commission et en séance sont-ils valables quel que soit le nombre de parlementaires présents ?

La majorité des États a mentionné l'existence d'une vérification du *quorum*.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Albanie**, le Règlement du Kuvendi distingue ainsi :

- la réunion de commission, qui doit réunir au moins la moitié de ses membres pour déboucher sur des votes valides (article 34) ;
- la séance publique, où le *quorum* peut être vérifié à la demande d'au moins sept députés. Si dans un délai de soixante minutes il n'est pas atteint, la séance est levée.

En **Allemagne**, le Règlement du Bundestag repose sur une présomption de *quorum*, qui peut être contestée par un groupe politique ou 5 % des membres présents. La séance est levée si cette absence de *quorum* est confirmée. Cette présomption existe également en commission mais peut être également contestée à la demande d'un membre.

En **Autriche**, l'article 82 du Règlement du Conseil national prévoit un *quorum* d'au moins un tiers des membres pour des opérations de vote.

En **Belgique**, l'article 53 de la Constitution dispose, pour la séance publique, que « *Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les Règlements des chambres à l'égard des élections et présentations. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Aucune des deux chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie* ». En commission, la présence de la majorité des membres est requise pour la validité des votes.

En **Espagne**, l'article 78 du Règlement du Congrès des députés prévoit une vérification de *quorum* pour certains votes. Si au bout de deux heures de suspension il apparaît que ce dernier ne pourra être atteint, le vote est reporté.

En **Estonie**, l'article 37 du Règlement du Riigikogu distingue, pour les votes en commission, la session ordinaire (il faut au moins un tiers des membres pour délibérer valablement) et extraordinaire (nécessité de la présence d'au moins la moitié des membres). Pour la séance publique, il n'y a qu'en session extraordinaire qu'un *quorum* est nécessaire (au moins la moitié des membres).

En **Hongrie**, l'alinéa 5 de l'article 5 de la Constitution dispose que « *Le Parlement ne peut ouvrir de séance publique en l'absence de plus de la moitié de ses membres* ».

En **Norvège**, l'article 73 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Le quorum de l'Assemblée nationale est atteint si plus de la moitié de ses membres sont présents* ».

En **République Tchèque**, l'article 39 de la Constitution spécifie que « *Les chambres ne peuvent délibérer qu'en présence d'au moins un tiers de leurs membres* ».

III. Jours et horaires des séances publiques

8. En moyenne, combien d'heures par semaine votre assemblée siège-t-elle ?

Les données transmises ne sont pas uniformisées, notamment pour les heures (agréées en fonction des réponses, sur une base hebdomadaire, ou mensuelle, ou annuelle).

L'**Albanie** évoque une moyenne de 10 heures par semaine (il n'y a qu'un seul jour de séance publique).



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

L'**Allemagne** indique une moyenne comprise entre 21 et 26 heures par semaine (la séance du mercredi débute à 13 h 00 et finit à 17 h 00 ; la séance du jeudi débute à 9 h 00 et termine entre 21 h 00 et minuit ; la séance du vendredi débute à 9 h 00 pour s'achever entre 14 h 00 et 16 h 00).

L'**Autriche** mentionne une durée moyenne de 8 heures par jour (sachant qu'il y a entre deux à trois jours de séance publique par mois).

En **Belgique**, pour l'actuelle session ouverte le 10 octobre 2017, la Chambre des représentants indique une durée moyenne par séance de 3 heures et 53 minutes.

L'**Espagne** se réfère à une durée moyenne de 15 heures par semaine. Cependant cette durée est nettement plus élevée durant la période budgétaire.

L'**Estonie** indique une durée moyenne de 13 h 00 de séance publique par semaine, et trente semaines de sessions par an.

La **Finlande** évoque une moyenne annuelle de 120 à 140 jours de séance publique et de 400 à 500 heures de débats au total.

La **Grèce** mentionne une moyenne mensuelle de 80 heures.

La **Hongrie** revendique, pour la période allant de septembre à décembre 2017, un total de 250 heures pour 29 jours de séance publique.

L'**Irlande** indique une durée hebdomadaire moyenne de 30 heures.

La **Lettonie** souligne que la durée moyenne est variable. Ainsi, en 2017 une séance a duré plus de 16 heures alors qu'une autre a été levée au bout de 16 minutes. Les données annuelles se déclinent de la sorte : en 2017, 149 heures pour 48 séances ; en 2016, 128 heures pour 48 séances ; en 2015, 112 heures pour 45 séances.

La **Lituanie** évalue la durée moyenne hebdomadaire de la séance publique à 16 heures, réparties en quatre séances publiques (deux le mardi et deux le jeudi).

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des communes fait état d'une certaine stabilité : 138 jours de séance entre mai 2016 et avril 2017, soit 1 065 heures de débats ; 158 jours de séance entre mai 2015 et mai 2016 ; 133 jours de séance entre juin 2014 et mars 2015.

La **Suède** précise enfin qu'au cours de la session 2016 - 2017, 133 séances publiques ont été recensées, soit 571 heures de débats réparties sur 36 semaines.

9. Durant quels jours de la semaine votre assemblée siège-t-elle habituellement ?

En **Albanie**, les commissions se réunissent du lundi au mercredi, de 10 h 00 à 13 h 00 ; la séance publique se déroule le jeudi, de 10 h 00 à 20 h 00.

En **Allemagne** et en **Croatie**, les assemblées parlementaires siègent du mercredi au vendredi.

En **Autriche**, la semaine de séance publique s'étale habituellement du mardi après-midi (à partir de 15 h 00) au jeudi soir (souvent vers 1 00 du matin). Le mercredi matin, il n'y a pas de séance publique. Par ailleurs, la Conférence des Présidents peut ponctuellement décider de siéger le lundi et le vendredi.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Belgique**, l'article 40 du Règlement de la Chambre des représentants prévoit que « *La Chambre siège en séance plénière de préférence le mardi, le mercredi et le jeudi après-midi, sauf décision contraire, dictée par l'urgence de certains travaux* ».

Au **Danemark**, en **Finlande**, en **Slovaquie** et en **Suède**, les assemblées parlementaires siègent du mardi au vendredi.

En **Espagne**, aux **Pays-Bas** et en **Irlande**, les assemblées parlementaires siègent du mardi au jeudi.

En **Estonie**, le Parlement siège du lundi au vendredi. L'article 47 du Règlement du Riigikogu impose un découpage très précis (heure par heure) de chacun de ces jours. Il va jusqu'à imposer des créneaux pour les réunions des groupes parlementaires.

En **Grèce**, la Vouli siège du lundi au vendredi.

En **Hongrie**, l'Assemblée nationale siège du lundi au jeudi.

En **Lituanie**, il y a quatre séances publiques par semaines : deux le mardi et deux le jeudi.

Au **Royaume-Uni**, le Parlement de Westminster siège du lundi au jeudi, et au moins treize vendredis par an pour examiner les propositions de loi.

10. À quelle heure commence habituellement la première séance publique de la journée dans votre assemblée ?

En **Albanie**, l'usage fait commencer la première séance à 10 h 00, pour s'achever à 20 h 00 (une éventuelle séance de l'après-midi est comprise entre 18 h 00 et minuit).

En **Allemagne**, la séance du mercredi débute à 13 h 00 ; celles du jeudi et du vendredi commencent à 9 h 00.

En **Autriche**, la séance du matin débute à 9 h 00.

En **Belgique**, l'article 40 du Règlement de la Chambre des représentants dispose que « *Si la Chambre n'en a pas décidé autrement, le début des séances du matin est fixé à 10 heures et celui des séances de l'après-midi à 14 heures. La Chambre peut décider de tenir des séances du soir* ». Par ailleurs, dans sa réponse, la Chambre belge a précisé que dans la pratique et sauf exceptions (discussion des budgets de l'État fédéral ou de projets de loi d'une ampleur ou d'une importance exceptionnelles, discussion d'une question d'actualité particulièrement vaste ou sensible, etc.), la Chambre se borne à tenir hebdomadairement une séance plénière le jeudi après-midi, qui débute à 14 h 15, étant entendu que cette séance se prolonge très fréquemment dans la soirée et parfois au cours de la nuit. Quelquefois, elle anticipe sur la longueur de la séance du jeudi en se réunissant aussi le mercredi.

En **Croatie**, la séance du matin débute à 9 h 30.

Au **Danemark**, la séance publique est ouverte à 13 h 00, les mardi et mercredi, et à 10 h 00, les jeudi et vendredi.

En **Espagne**, la séance du mardi débute à 15 h 00 pour finir à 20 h 00 ; les autres séances commencent à 9 h 00 pour finir à 14 h 00.

En **Estonie**, l'article 47 du Règlement du Riigikogu mentionne trois créneaux : le mardi de 10 h 00 à 13 h 00, le mercredi à partir de 14 h 00, et le jeudi de 10 h 00 à 13 h 00.

En **Finlande**, le Parlement siège à 14 h 00 les mardi et mercredi, à 16 h 00 le jeudi et 13 h 00 le vendredi. Traditionnellement il n'y a pas de séance publique le matin.

ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

En **Grèce**, la séance débute à 10 h 00.

En **Hongrie**, les débats débutent à 13 h 00 le lundi et à 9 h 00 du mardi au jeudi.

En **Irlande**, le Parlement siège à partir de 14 h 00 le mardi et à partir de 10 h 30 du mercredi au jeudi.

En **Lituanie**, la séance publique débute à 10 h 00.

Au **Royaume-Uni**, les débats sont ouverts à 14 h 30 le lundi, à 11 h 30 du mardi au mercredi, et à 9 h 30 le vendredi.

Enfin, en **Suède**, le Parlement siège à 13 h 00 le mardi, 9 h 00 le mercredi et le vendredi, et à midi le jeudi.

11. Marque-t-on une pause entre la séance du matin et la séance de l'après-midi dans votre assemblée ? Si oui, combien de temps dure-t-elle ?

Cette question est très largement régie par l'usage. On relève à cet égard que :

1 – soit les Parlements ne traitent pas explicitement de la question, à l'instar de l'**Albanie** et de l'**Allemagne** ;

2 – soit la pause est prévue dans l'organisation des travaux, mais elle est d'une durée variable :

Croatie	Estonie	Irlande	Lituanie	Slovaquie
1 h 30	Entre 0 h 30 et 1 h 00	Entre 0 h 40 et 1 h 00	1 h 00	2 h 00

12. Siégez-vous le soir et la nuit ? Si oui, à quelle heure lève habituellement la dernière séance ?

En **Albanie**, la séance publique est levée traditionnellement à minuit au plus tard, sauf en période budgétaire.

En **Allemagne**, la pratique concentre la séance de nuit sur le jeudi. Elle s'achève généralement vers minuit, rarement au-delà.

En **Autriche**, la séance publique étant organisée uniquement la troisième semaine de chaque mois, il n'est pas rare qu'elle déborde jusqu'à 1 h 00 du matin.

En **Croatie**, la séance est levée dès l'épuisement de l'ordre du jour.

En **Espagne**, la séance de nuit, d'habitude, semble devenue très rare.

En **Estonie**, sur les trois jours de séance publique (du mardi au jeudi), seule la séance du mercredi n'est pas affectée d'une heure limite. L'article 47 du Règlement du Riigikogu prévoit uniquement qu'elle commence à 14 h 00 et qu'elle ne doit s'achever qu'avant le début de la séance du jeudi, soit le lendemain à 10 h 00. Cependant la pratique est rare et est seulement relevée en cas d'obstruction de la part de l'opposition.

En **Finlande**, la pratique apparaît limitée en ce domaine : la séance est levée à 22 h 00, sauf en période budgétaire.

En **Grèce**, la séance de l'après-midi, qui débute à 18 h 00, s'achève en moyenne vers 23 h 30 et peut être levée exceptionnellement vers 1 h 00 du matin.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des communes siège peu la nuit depuis le début des années 2000. Ainsi, pour la session 2014-2015, seules 12 % des séances ont dépassé les 22 h 00.

En **Suède**, une séance dépassant les 18 h 00 est considérée comme « *tardive* », la limite ayant été fixée à 23 h 00.

IV. Aménagement du temps parlementaire : vie du groupe politique et temps passé en circonscription

13. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à leur circonscription ?

Il s'agit :

13.1- soit du jour durant lequel n'est organisé aucun travail parlementaire en séance ou en commission :

- le vendredi en **Albanie** ;
- le lundi matin en **Belgique**. Ce dernier État a indiqué qu'en raison de sa faible superficie « *la distance entre le domicile des députés et la Chambre leur permet de rentrer dans leur circonscription chaque jour* » ;
- le lundi matin et le vendredi après-midi en **Grèce** ;
- le lundi en **Suède**.

13.2- soit de la semaine durant laquelle il n'y a pas de séance publique :

- en **Allemagne**, où le Bundestag connaît une alternance de semaines sans séance publique ;
- en **Autriche**, où la quatrième semaine n'est affectée ni au travail en commission, ni à la séance publique ;
- en **Hongrie**, qui connaît des cycles de deux semaines (la première est consacrée et à la séance publique et à l'organisation des votes ; la seconde au travail en commissions et en circonscription).

14. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à la vie de leur groupe politique ?

En **Allemagne**, les réunions des groupes politiques ont lieu les jours sans séance publique. Elles se déroulent généralement le lundi et le mardi ; le mardi matin les groupes se réunissent pour préparer l'ordre du jour.

Au **Danemark**, le lundi est l'occasion pour les groupes politiques d'arrêter les « accords de compensation » (*clearing agreements*), qui de manière informelle garantissent un rapport majorité / opposition constant en séance publique même si de nombreux députés sont en réunions de commissions.

En **Finlande**, le lundi ainsi que le jeudi matin sont allégés pour permettre la tenue de réunions des groupes politiques.

En **Lituanie**, une série de créneaux sans travaux en commissions ou en séance publique est prévue pour les réunions de groupes : de 9 h 00 à 10 h 00 le mardi ; de 17 h 00 à 20 h 00 le mercredi ; de 9 h 00 à 10 h 00 le jeudi.



ORGANISATION DES AUTRES PARLEMENTS

15. Existe-t-il des aménagements particuliers pour que les membres de votre assemblée puissent se consacrer à des activités internationales ?

Nombre de Parlements ont indiqué que ces activités étaient concentrées sur les jours ou les semaines « libres ».

En **Allemagne**, ces déplacements sont autorisés par le Président du Bundestag. Ils doivent avoir lieu durant les semaines sans séance publique.

Au **Royaume-Uni**, la Chambre des Communes souligne que l'absence traditionnelle de séance publique le vendredi ainsi qu'un certain nombre de suspensions (« recess ») permettent à ses parlementaires de participer à des organes européens (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) ou internationaux (Assemblée parlementaire de l'OTAN).

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Monsieur Sylvain WASERMAN et de Madame Marie TAMARELLE-VERHAEGHE

« POUR UN PROCESSUS LÉGISLATIF RENOUVELÉ, EFFICACE ET DE QUALITÉ »

L'objet de cette proposition est de formuler un scénario cohérent, c'est-à-dire une proposition globale rassemblant des idées liées entre elles qui définissent ensemble une nouvelle façon d'organiser notre processus législatif. Un accord global sur une proposition de scénario cohérent doit être trouvé avant d'examiner les conséquences constitutionnelles.

A. Visibilité et efficacité des travaux

Idee 1 – Donner de la visibilité au Parlement quant au programme législatif du Gouvernement : le Gouvernement transmettra un planning prévisionnel de ce programme à six mois au début de chaque trimestre.

Les effets positifs attendus sont :

- Une meilleure visibilité sur le calendrier des travaux pour une meilleure organisation et, in fine, une plus grande qualité des travaux parlementaires
- La possibilité pour le Parlement d'étudier le sujet bien en amont, notamment via l'organisation d'auditions ciblées
- La possibilité d'initier des débats citoyens et des travaux préalables aux textes

Idee 2 – Un débat d'orientation préalable sur les objectifs et les orientations des textes majeurs est organisé au moment de la transmission du texte au Conseil d'État (5 semaines avant le dépôt du texte à l'Assemblée). Au cours de cette discussion en Séance, le Gouvernement y présente les objectifs et les orientations de loi qui ont été arrêtés à ce stade.

Cette approche permettra au Parlement de débiter ses travaux suffisamment en amont grâce aux grandes orientations données par le Gouvernement. Les commissions pourront ainsi commencer l'organisation des auditions les plus pertinentes.

Idee 2bis – Dans le prolongement de l'idée 2 et afin de gagner en efficacité et en qualité dans le déroulé des débats, prévoir dans le cas où il y a eu un débat d'orientation préalable et, par conséquent, des premières auditions, la possibilité de supprimer les Discussions générales en commission et en Séance au profit d'un débat général sur le texte une semaine après sa présentation en Conseil des Ministres.

B. Scénario de travail des assemblées

Idee 3 – Reprendre la maîtrise du temps parlementaire de la façon suivante :

- Prévoir une session ordinaire qui commence le deuxième lundi de septembre et qui prend fin le quatrième jeudi de juillet (=suppression du verrou constitutionnel des 120 jours)
- Prévoir des sessions extraordinaires uniquement lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent
- Articuler les travaux parlementaires sur un rythme de quatre/cinq semaines : trois/quatre semaines de réunions des commissions et de débats en Séance, avec des séances d'évaluation au fil de l'eau (1 séance par semaine par

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

exemple le vendredi matin), et une semaine consacrée à l'exercice des activités liées au mandat extérieures au Parlement (circonscription)

- Pour les semaines de réunions des commissions / discussions en Séance, les séances de travaux se déroulent comme suit :
 - o Lundi : 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) / (réunions de groupe)
 - o Mardi : 9 h 30-13 h (commissions) et 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) / (réunions de groupe)
 - o Mercredi : 9 h 30-13 h (commissions) et 14 h 30-20 h 30 (hémicycle) avec 1 h 30 de QAG et en soirée de 21 h 30 à 1 h (si nécessaire sur décision de la Conférence des Présidents)
 - o Jeudi : 9 h 30-13 h (hémicycle, évaluation) et 14 h 30-19 h 30 (hémicycle)
 - o Vendredi : selon les besoins 9 h 30-13 h et 14 h 30-19 h 30 (hémicycle)

Au total : 30 heures d'hémicycle (jeudi soir compris) + 7 heures de commission, et si les séances du vendredi sont activées 38,50 heures d'hémicycle + 7 heures de commission. (Nb : commissions en parallèle des séances du lundi et jeudi si la charge l'exige, jamais en parallèle des mardis et mercredis après-midi)

Idée 4 – Prévoir une seule session de QAG par semaine le mercredi d'une durée de 1 h 30 selon les modalités suivantes :

- 30 min de questions au Premier ministre par les Présidents des groupes ;
- 1 h de questions selon les modalités actuelles ou avec un droit de réponse à l'image de ce qui se fait pour les Questions orales sans débat (QOSD).

Idée 5 – La Conférence des Présidents décide de la tenue de « Séances solennelles » au cours desquelles la présence des parlementaires est obligatoire (avec système de pénalités financières sur les indemnités en cas d'absence), et qui visent à agréger les votes des lois en format « solennel » les mardis et mercredi après-midi avec explications de vote finales (10 min par groupe).

Les réunions des commissions ne peuvent se tenir pendant ces « Séances solennelles ».

C. Gestion du droit d'amendement

Idée 6 – Le Gouvernement est tenu au même délai de dépôt des amendements que les parlementaires (commission/Séance). Dans le cas où un amendement de compromis émergerait à l'issue des débats, il est possible qu'un amendement à l'initiative du Gouvernement soit déposé hors délai dès lors qu'il est co-signé par le rapporteur du texte, une co-signature qui matérialise le compromis. Il s'agit donc de capitaliser sur les débats pour faire émerger des solutions nouvelles issues de ce débat.

D. Inscription de la procédure de vote en commission

Idée 7 – Inscrire la « Procédure de législation en commission » (PLEC) en vigueur au Sénat dans la Constitution à travers une loi organique. L'application de cette procédure pourrait être décidée à la majorité qualifiée des groupes en Conférence des Présidents (2/3 des groupes représentant au moins 2/3 des députés).

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

E. Nombre de commissions

Idée 8 – Supprimer le nombre limité de huit commissions permanentes dans la Constitution : c'est à l'Assemblée et au Sénat de s'organiser pour elles-mêmes. L'idée est de pouvoir paralléliser les travaux, pour optimiser le processus global tout à la fois en délai et en qualité. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer que les commissions les plus chargées puissent se scinder en deux (par exemple la commission des lois divisée en l'une dédiée aux textes justice/sécurité/libertés publiques/pénal et une autre organisation de la république/droit administratif général/collectivités territoriales/droit constitutionnel).

F. Réforme de la procédure en cas d'échec de la CMP et conséquences

Idée 9 – Par défaut faire de la procédure accélérée la procédure de droit commun. À la demande explicite et conjointe des Conférences des Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, il est possible de repasser à deux lectures du texte dans chaque assemblée.

En cas d'échec de la CMP, conserver la rédaction actuelle qui prévoit une nouvelle lecture dans les deux chambres avant lecture définitive à l'Assemblée, MAIS en appliquant un TLP de 10 h à la nouvelle lecture pour l'Assemblée nationale.

G. Encadrement du temps de parole comme alternative fonctionnelle à l'encadrement du droit d'amendement → Modification constitutionnelle nécessaire

Idée 10 – La Conférence des Présidents décide à la majorité simple d'appliquer la procédure du « temps législatif programmé » (TLP) aux textes :

- o Lorsque le choix de cette procédure est effectué, la durée de l'examen du texte est par défaut fixée à 20 heures. Elle peut passer à 30 heures sur décision à la majorité qualifiée de la Conférence des Présidents ou via un droit de tirage d'un groupe (possible une fois par session) – les Débats d'orientation préalables ne seraient pas inclus dans la comptabilisation du TLP ni les explications de vote sur les textes avant les votes solennels.
- o À l'occasion de cette procédure, les explications de vote individuelles et les heures dédiées aux Présidents des groupes sont supprimées.

Idée 11 – Lorsque le TLP n'est pas appliqué, des mesures de rationalisation des débats en Séance sont mises en œuvre :

- o Pour les explications de vote : les limiter à 2 minutes au lieu de 5 par groupe pour les articles, et à 5 minutes pour les explications de vote relatives au texte au global
- o Pour les prises de parole sur les articles : les limiter à une par groupe
- o Pour la défense d'amendements identiques : la limiter à une seule prise de parole par groupe
- o Pour les rappels au Règlement : les limiter aux Présidents des groupes ou à leur représentant le cas échéant, et prévoir une procédure de rappel au Règlement par écrit : cet écrit est joint au compte rendu et le Président peut en fonction de son contenu donner la parole ou pas au demandeur en fonction de son impact sur la suite des débats
- o Pour les motions de rejet ou de renvoi en commission : limiter la prise de parole à 10 minutes au lieu de 30 minutes actuellement

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

- o Pour les temps de parole à l'occasion des Discussions générales : les limiter à 15 et 10 minutes pour les Ministres et rapporteurs, et à 5 minutes pour les groupes politiques. *Pour rappel, si un débat général sur le texte a lieu en amont de son examen, les Discussions générales sont supprimées (cf. Idée 2bis).*

Idée 12 – Trois solutions existent pour pallier l'imprévisibilité de la durée des débats actuelle. Dans tous les cas, elles partent du postulat que l'on met fin au temps de parole illimité dans l'hémicycle de chaque député qui le souhaite (un nombre d'amendements illimité assorti d'un droit de parole de 2 minutes par amendement donne en pratique un droit de tirage illimité sur le temps de parole en hémicycle pour chaque député) – dans tous les cas **il n'y aura pas de maîtrise du temps tant que l'on ne décorrèlera pas le droit d'amendement du temps de parole en hémicycle**. Les trois solutions envisagées sont :

- o La solution de filtrage accru des amendements en fonction des liens directs ou indirects avec le texte : ce filtrage semble assez largement inopérant parce qu'il est sujet à d'interminables discussions et recours (le lien est-il direct ou indirect ?) et induira une rédaction qui créera même artificiellement ce lien ; *mais la question du recours semble insoluble et les risques de filtrage abusifs par une majorité sont réels*
- o La possibilité de laisser la liberté totale de présenter des amendements individuels en commission mais de n'autoriser que les Groupes à présenter des amendements en hémicycle dans un quota prédéfini : cette solution est largement utilisée dans de nombreuses démocraties et redonne tout leur poids politique aux groupes parlementaires ; *mais elle limite l'expression de différents courants au sein d'un groupe et reste peu conforme à la tradition parlementaire française*
- o La solution du temps programmé, préconisée dans ce document, rend moins nécessaire le filtrage des amendements en fonction de leur lien direct ou indirect avec le texte, et rend moins critique ce que prévoit l'article 40. Elle est en phase avec le principe de liberté individuelle des députés mais aussi avec le respect de temps de parole mieux répartis entre les différents Groupes : le scénario proposé garantit une surpondération du temps de parole de l'opposition par rapport au nombre de députés ce qui, aujourd'hui, n'est pas garanti. Des réflexions sur la nomination de rapporteurs ou co-rapporteurs issus de l'opposition est également à considérer.

Idée 13 – En contrepartie d'un temps de parole régulé, offrir une liberté nouvelle aux parlementaires : celle d'utiliser la contribution écrite S'IL LE SOUHAITE pour défendre un de ses propres amendements, donner son avis sur un texte (date limite : celle de dépôt des amendements) ou sur les amendements de ses collègues (date limite 24 heures avant l'examen en Séance ou commission)

Cette contribution écrite serait formatée de manière précise (400 mots maximum), intégrée au cœur d'une plateforme en ligne à l'image d'Eloi en vue d'alimenter la réflexion des députés pour les débats, et jointe aux comptes rendus (par analogie à une prise de parole dans un compte rendu).

C'est une liberté nouvelle qui permettrait à chaque député d'exprimer sa position sur un texte ou sur les amendements déposés avant les débats. Ces contributions écrites permettraient d'alimenter les réflexions du rapporteur et de chacun des collègues qui souhaitent se forger une opinion. Aujourd'hui il n'est ni possible d'exprimer sa position au global sur un texte (sauf à être désigné par son groupe pour la discussion générale) ni de réagir au global sur les amendements déposés (sauf à être choisi dans les deux interventions possibles par le président de séance).

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

A. Contrôle de l'application des lois

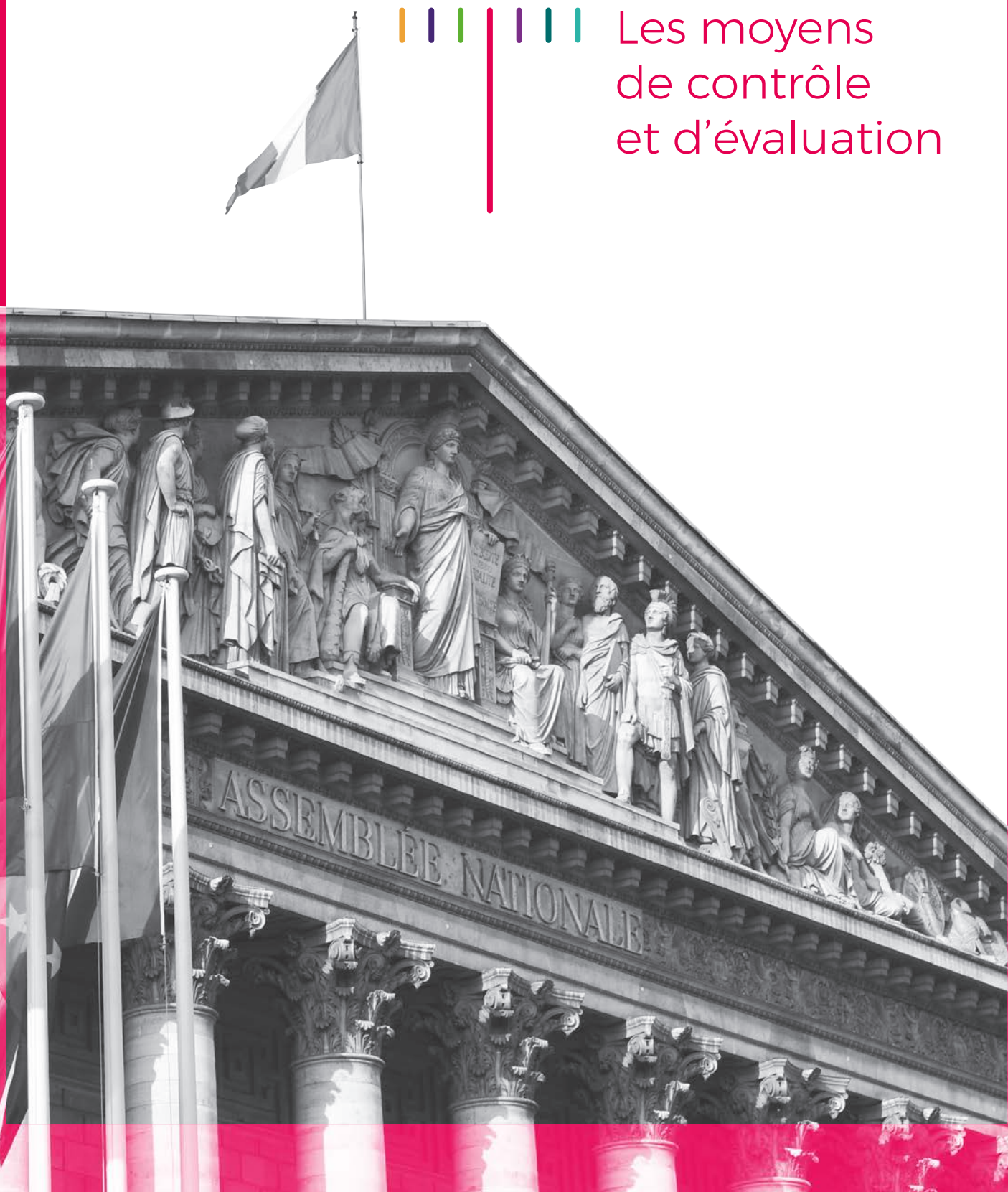
Idée 14 – A l'initiative des Président(e)s de commission, le Gouvernement présente un rapport faisant état de la mise en œuvre des lois majeures afin de permettre au Parlement d'évaluer l'application effective des textes votés (mise en œuvre du corpus réglementaire nécessaire à la pleine application des lois par exemple). Ce faisant, le Gouvernement pourrait remettre ce rapport à la commission concernée dans les six mois après la promulgation de la loi.

Idée 14bis – Afin de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'exécution des lois, il convient d'étendre la procédure de recours en manquement existante aux parlementaires afin qu'ils puissent contester la carence du pouvoir réglementaire ou l'édiction de textes réglementaires qui méconnaîtraient l'intention du législateur.

/ent



Les moyens de contrôle et d'évaluation



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

FORMAT ET COMPÉTENCES D'UN ORGANE D'EXPERTISE PROPRE AU PARLEMENT

120 juin 2018

Présenté par Jean-François ÉLIAOU, Rapporteur
Groupe présidé par Jean-Noël BARROT

Composé de :

Président : Jean-Noël BARROT : Modem

Rapporteur : Jean-François ÉLIAOU : La République En Marche

Membres :

Sophie BEAUDOUIN HUBIÈRE : La République En Marche

Aurore BERGÉ : La République En Marche

Paul CHRISTOPHE : Les Constructifs

François CORNUT-GENTILLE : Les Républicains

Jean-Paul DUFRÈGNE : Gauche Démocrate et Républicaine

Régis JUANICO : Nouvelle Gauche

François RUFFIN : La France Insoumise

Arnaud VIALA : Les Républicains



Photo du groupe de travail.

SOMMAIRE

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	197
I MOT DU PRÉSIDENT	198
I INTRODUCTION	199
I PROPOSITIONS	201
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	227
I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	229
I CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	230

SYNTHÈSE DU RAPPORT

PRÉSENTATION DE L'AGENCE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION

Missions

- Évaluation *ex ante* (en amont du vote des textes) :
 - Analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites
 - Chiffrage des conséquences des initiatives législatives pour les finances publiques
 - Simulation des effets redistributifs des initiatives législatives sur les ménages et les entreprises
- Évaluation *ex post* (en aval du vote des textes) :
 - Mesure d'impact de la législation et des politiques publiques en complément des travaux réalisés par la Cour des comptes à la demande du Parlement

Gouvernance

- Supervision par les bureaux des assemblées qui constitueraient en leur sein des délégations spécifiques
- Direction par une personnalité nommée par les bureaux des assemblées
- Assistance par un conseil scientifique composé de spécialistes des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil)

Saisine

- Évaluation *ex ante* (en amont du vote des textes) :
 - Saisine automatique sans filtre ni de droit de tirage pour les projets de loi et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ; saisine après signalement par le président de l'assemblée concernée, éventuellement après avis du président de la commission des finances, pour les amendements parlementaires et gouvernementaux
- Évaluation *ex post* (en aval du vote des textes) :
 - Programme annuel d'évaluations arrêté au début de la session ordinaire par la conférence des présidents à partir des demandes transmises par les instances concernées, avec droit de tirage des groupes minoritaires ou d'opposition

Ressources humaines

Quarante équivalents temps plein :

- un directeur nommé pour cinq ans renouvelables par les bureaux des assemblées
- des personnels d'encadrement, des attachés et des inspecteurs, fonctionnaires de l'État en position de détachement (de l'ordre de 4 ETP)
- une équipe d'analystes et de chercheurs, titulaires de la fonction publique en position de détachement, contractuels ou vacataires (une trentaine d'ETP)
- des personnels administratifs et techniques en position de détachement pour la communication et la gestion administrative et organisationnelle (de l'ordre de 5 ETP)

Budget

5,1 millions d'euros (hors contribution éventuelle du Sénat), soit une masse salariale de 4,1 millions d'euros et un budget de fonctionnement d'un million d'euros, financés :

- par transfert de crédits du budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement
- par redéploiement d'autres crédits existants.

Accès aux données

- Pour les données accessibles, en particulier par l'intermédiaire du Centre d'accès sécurisé à distance (CASD) : accès similaire à celui des administrations
- Pour les données réservées aux administrations qui les produisent sans accès à des tiers : droit d'user, sur délégation de l'instance qui a saisi l'Agence, du pouvoir d'accès à l'information, actuellement réservé au président, au rapporteur général et, dans leur domaine de compétence, aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances

MOT DU PRÉSIDENT

Après avoir consacré ses premières investigations à l'amélioration des moyens de contrôle et d'évaluation dans le cadre de la révision constitutionnelle qui sera prochainement discutée à l'Assemblée nationale, le groupe de travail avait pour mission au second semestre de réfléchir au format et aux compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement.

Afin d'assurer la revitalisation de la fonction de contrôle, aussi bien en amont pour opérer des contre-expertises des projets du Gouvernement, qu'en aval pour vérifier la pertinence des politiques mises en œuvre, la mise à disposition des assemblées d'un organe dédié s'impose. C'est la leçon qui ressort des auditions de présidents de commissions, de représentants des groupes politiques, de députés ou de sénateurs exerçant ou ayant exercé des activités de contrôle ou d'évaluation au sein des assemblées. Pour mieux prendre la mesure du format et des missions d'un tel organe, le groupe de travail a également entendu les responsables d'une instance – France Stratégie – assurant un rôle comparable pour le compte du Gouvernement. Il a enfin voulu tirer les leçons des expériences étrangères et des délégations se sont rendues à Washington et à Londres où elles ont rencontré notamment des présidents de commissions de la Chambre des Représentants, des responsables du *Congressional Budget Office* et du *Congressional Research Service*, des chercheurs au sein de *think tanks* aux États-Unis, et des personnalités homologues de la Chambre des Communes, ainsi que des responsables du *National Audit Office* ou de l'*Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni. De même, des visio-conférences ont été organisées avec le président et un membre du Bureau parlementaire du budget de l'Italie d'une part, le directeur parlementaire du budget du Canada d'autre part. Le groupe de travail a ainsi entendu une quarantaine d'interlocuteurs et tenu plus de dix heures d'audition. Il conclura ses travaux lors du colloque sur l'évaluation des politiques publiques au Parlement qui se tiendra le 28 juin prochain et réunira des parlementaires, des universitaires français et étrangers ainsi que des hauts fonctionnaires.

À l'issue de ses recherches, le groupe de travail s'est convaincu de la pertinence de la création d'une agence spécialisée commune aux deux assemblées, dirigée par une personnalité nommée par leurs Bureaux, composée d'une quarantaine d'experts dont le parcours professionnel attestera de leur indépendance et dont le rattachement au Parlement ne sera pas exclusif d'une autonomie de fonctionnement, garante de la crédibilité de leurs analyses. La montée en puissance de cet organe se fera par étapes, ses compétences étant renforcées progressivement pour permettre d'ici deux ans de mesurer les conséquences économiques et financières des initiatives législatives, qu'il s'agisse des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés, et d'évaluer l'impact de la législation et des politiques publiques. Un mécanisme de droit de tirage des groupes politiques sera prévu. Enfin, un budget spécifique, à hauteur d'un peu plus de cinq millions d'euros devra y être consacré en rythme de croisière, dont un million pour financer des études que l'agence pourrait commander à l'extérieur. Dotée de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, ce nouvel organe *sui generis* assurera au Parlement des moyens de contrôle et d'évaluation à hauteur des exigences d'une grande démocratie du XXI^e siècle.

Jean-Noël BARROT

INTRODUCTION

Faut-il créer une instance d'expertise propre au Parlement ? Au moment d'aborder la question qui était posée au groupe de travail, votre rapporteur n'était pas convaincu de la nécessité de doter le Parlement d'une structure d'expertise qui lui soit dédiée. Sa préférence allait vers un scénario dans lequel les assemblées auraient accès aux moyens dont disposent déjà les services du Gouvernement, dans une optique de partage du « savoir » de l'administration entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Après avoir entendu les principaux acteurs de l'évaluation, consulté ses collègues députés et sénateurs et étudié plusieurs expériences étrangères, votre rapporteur constate que ce scénario n'est pas adapté au contexte institutionnel français.

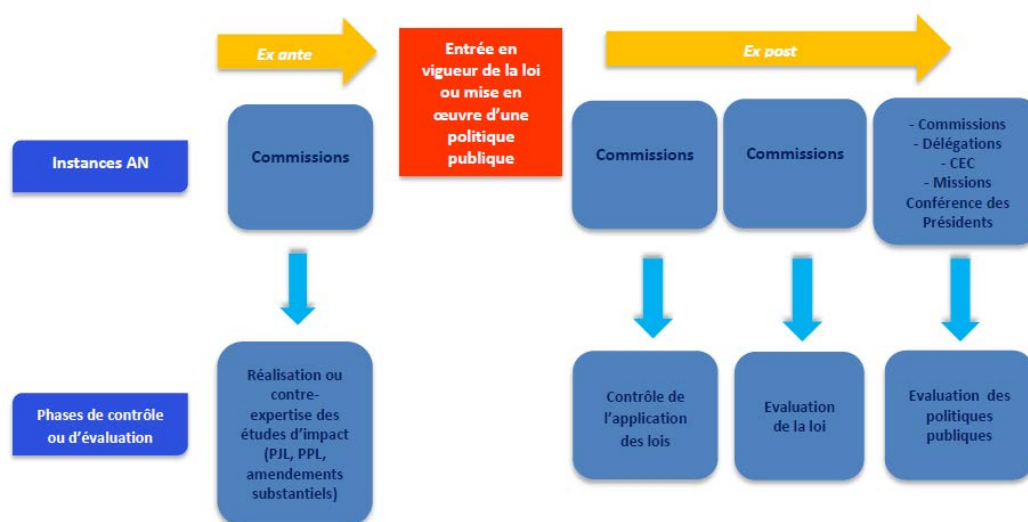
Aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement « dispose » de l'administration. Il s'agit d'une application essentielle du principe de la séparation des pouvoirs, et, partant, du bon fonctionnement d'un régime démocratique. L'administration ne saurait donc être dotée d'une indépendance, même seulement fonctionnelle, pour servir de « juge de paix » entre l'exécutif et le Parlement. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sait s'y montrer attentive.

Les moyens d'expertise sont structurellement concentrés aux mains de l'exécutif. La fonction d'évaluation a, en France, été confiée aux corps d'inspection et aux services d'étude et de recherche des ministères qui en conséquence regroupent la majorité des moyens, au détriment du Parlement ou

de la recherche académique indépendante qui n'a pas encore la place qu'elle mérite. La Cour des comptes a également développé une activité d'évaluation des politiques publiques pour exercer la mission d'assistance au Parlement que lui confère, dans ce domaine, l'article 47-2 de la Constitution, mais, en raison de sa procédure contradictoire et collégiale, les délais de réalisation de ses travaux sont souvent incompatibles avec le calendrier parlementaire.

Or, l'article 24 de la Constitution confie au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques. Mieux évaluer est un devoir des assemblées vis-à-vis des citoyens qui ont accordé leur confiance à leurs représentants. Les parlementaires doivent avoir les moyens de mesurer la performance de l'action publique afin de légiférer en connaissance de cause, d'optimiser l'allocation des ressources et de rendre des comptes devant les citoyens. C'est la qualité normative des textes votés par le Parlement qui en dépend : mieux légiférer, c'est mieux évaluer à la fois avant le vote d'une réforme et après son adoption. Le Parlement doit donc se doter d'une capacité d'expertise qui lui soit propre.

Pour répondre à la feuille de la route qui lui a été donnée, le groupe de travail est parti de l'identification des besoins d'expertise des assemblées à chaque phase de leurs travaux. Schématisées ci-dessous s'agissant de l'Assemblée nationale, les activités de contrôle et d'évaluation interviennent ou devraient intervenir à plusieurs stades du travail parlementaire et concernent des instances qui n'ont pas toutes des besoins d'expertise d'un type nouveau.



INTRODUCTION

En outre, la nature de l'expertise nécessaire aux travaux parlementaires diffère selon qu'elle intervient *ex ante*, c'est-à-dire à l'occasion de l'évaluation des effets attendus d'une initiative législative (projet de loi, proposition de loi, amendement), ou *ex post*, c'est-à-dire au moment de l'évaluation de l'impact d'une loi ou d'une politique publique en vigueur. L'analyse *ex ante* se situe par définition avant qu'une loi soit examinée ou qu'une politique publique soit mise en place, en estimant les bénéfices qu'elle peut apporter à la collectivité ; l'analyse *ex post* fait le point sur les politiques existantes et leurs effets. Dans le premier cas, les travaux reposent sur une modélisation des impacts probables par des méthodes de simulation, alors que dans le second on a recours à des données tirées de la réalité constatée.

Pour ces deux types de travaux, *ex ante* et *ex post*, les auditions et consultations menées par le groupe de travail mettent en évidence la nécessité de développer des moyens d'expertise spécialisés, comparables à ceux dont disposent les Parlements étrangers. À cette fin, six propositions de réforme sont faites pour définir les missions qui seraient confiées à une instance d'expertise, choisir son statut et calibrer ses moyens.

Ces six propositions ont été construites autour de quatre préoccupations communes :

- proposer aux parlementaires des prestations nouvelles de nature à enrichir leurs activités d'évaluation, *via* la saisine souple d'une instance d'expertise conçue pour répondre aux besoins actuellement non satisfaits, en mutualisant des moyens déjà existants au sein du Parlement et des services de l'exécutif ;
- constituer un projet faisable et crédible en termes de gouvernance et de fonctionnement de ses moyens humains et financiers, afin d'assurer une mise en place rapidement progressive d'une structure d'expertise indépendante, loyale et objective ;
- s'appuyer sur les bonnes pratiques existantes pour réussir la réforme : les assemblées ont développé des expériences d'évaluation intéressantes et il faut partir des compétences qui ont été ainsi acquises ;
- prévoir une organisation et une procédure qui pourraient s'appliquer au Sénat, si celui-ci souhaitait bénéficier des moyens d'expertise ainsi disponibles.

PROPOSITIONS

I. QUELLES MISSIONS CONFIER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

1 EX ANTE, MESURER LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DES INITIATIVES LEGISLATIVES

I Objectifs recherchés

- *Améliorer la qualité des études d'impact et en étendre le champ*

Les études d'impact sont prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution introduit par la révision de 2008, fait obligation au Gouvernement de transmettre au Parlement une étude d'impact des projets de loi au moment de leur dépôt. Le contenu des études d'impact est défini par l'article 8 du texte organique qui énumère neuf rubriques.

Contenu des études d'impact (article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009)

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions

envisagées sur l'emploi public ;

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application.

Les études d'impact constituent un dispositif d'évaluation *ex ante* incomplet. Il n'est pas applicable aux projets de loi constitutionnelle, aux projets de loi de programmation et, dans une moindre mesure, aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾, aux dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance, ainsi qu'aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international. En outre, il exclut les propositions de loi et les amendements. S'agissant des projets de loi, il a donné des résultats pour le moins décevants qui ont été analysés par la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière et dont le rapporteur était M. Régis Juanico ⁽²⁾. Cette analyse est corroborée par plusieurs rapports publics du Conseil d'État qui ont dénoncé les carences des études d'impact ⁽³⁾.

Le relatif échec des études d'impact tient à leur manque d'objectivité : elles sont préparées par l'administration placée sous le pouvoir hiérarchique du ministre qui porte le projet de loi, sans que le Parlement soit en mesure d'apporter un regard critique.

(1) Aux termes des articles 51 et 53 de la loi organique n° 2011-692 du 1^{er} août 2011 et de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, ces projets font l'objet d'évaluations préalables qui ne contiennent qu'une partie des rubriques prévues par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

(2) Rapport d'information n° 2268 du 9 octobre 2014.

(3) Conseil d'État, Rapports publics 2010, 2011, 2012 et 2013.

PROPOSITIONS

Ce constat a conduit M. Éric Woerth, président de la commission des finances, à émettre un jugement sans appel lors de son audition devant le groupe de travail : « *En tant que ministre ou député, j'ai pu, au fil des législatures, lire des avis radicalement opposés dans des études d'impact portant sur des textes identiques, simplement parce que le ministre avait changé d'avis ou qu'il n'était plus le même. Les études d'impact vont dans le sens des choix politiques du Gouvernement. Qui plus est, elles ne servent strictement à rien. Il s'agit d'un exercice académique, qui n'a d'autre objet que de répondre aux exigences du Conseil d'État. Elles ne font que commenter la loi et fournir quelques chiffres alors qu'elles devraient nous aider à faire la loi.* » Pour sa part, Mme Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche et ancienne rapporteure générale du budget, a parlé devant le groupe de travail « d'auto-censure » pour caractériser la position des services chargés de préparer les études d'impact.

De fait, en dehors d'expérimentations menées au Sénat ⁽¹⁾ et à l'Assemblée nationale ⁽²⁾, la place accordée aux études d'impact lors des débats parlementaires est encore trop faible. En application des articles 98-1, 145-5 et 145-6 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) peut être saisi pour donner son avis sur l'étude d'impact d'un projet de loi ou pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement parlementaire. Ces dispositions sont cependant restées inusitées, faute pour le CEC de disposer des délais et des moyens d'expertise nécessaires.

Il faut faire des études d'impact de véritables évaluations *ex ante*, et le groupe de travail a en ce sens proposé en décembre 2017 de modifier l'article 39 de la Constitution pour améliorer la qualité de ces études et les étendre aux propositions de loi inscrites à l'ordre

du jour et aux amendements signalés, c'est-à-dire modifiant substantiellement le texte en discussion ⁽³⁾.

Indépendamment des modifications qui seront apportées à la Constitution, la revalorisation des études d'impact au sein des débats parlementaires passe par un renforcement de l'expertise nécessaire à leur analyse et, s'agissant des initiatives des députés et sénateurs, à leur réalisation. Plusieurs pays étrangers ont réussi à mettre en place des expertises qui sont considérées comme des références en la matière.

- ***S'inspirer des dispositifs de référence observés à l'étranger***

Au cours de ses auditions et déplacements, le groupe de travail a constaté que ses préoccupations étaient largement partagées à l'étranger et que de nombreux pays avaient mis en place des instances d'expertise, plus ou moins directement inspirées du *Congress budget office* (CBO), qui est à la fois le plus ancien et le plus connu de ce type de structures.

Dès 1926, le Congrès des États-Unis a créé, avec la commission paritaire sur la fiscalité (*Joint committee on taxation*) toujours active de nos jours, une entité administrative destinée à conseiller les parlementaires américains sur la loi fiscale. Mais c'est en 1974, en raison du contexte conflictuel avec l'administration Nixon, que le pas décisif a été franchi avec la création du CBO, dont les travaux en matière de macroéconomie et de prévision budgétaire font aujourd'hui autorité, tant auprès du monde politique que scientifique. Progressivement, le CBO est ainsi passé d'un contre-pouvoir technique face à l'exécutif, à un standard de référence s'imposant à tous.

Le CBO est une agence qui assiste le Congrès dans le processus d'élaboration du budget en lui fournissant une expertise financière non partisane. Il réalise principalement des évaluations économiques et budgétaires *ex ante* dans une perspective de contrôle des dépenses publiques et de validation des hypothèses ou trajectoires présentées par l'exécutif. Il se prononce sur le coût et l'impact à moyen terme des options qui lui sont soumises, mais il ne s'engage pas sur des recommandations ou des propositions de politique publique.

(1) La Délégation aux entreprises du Sénat a lancé un marché pour la réalisation d'études d'impact portant sur des initiatives législatives concernant les entreprises. Les études demandées concernaient soit des articles de projets de loi soumis au Sénat (délai d'étude de 4 à 10 semaines), soit de propositions de loi à l'initiative de la délégation (délai d'étude de 16 semaines). Plusieurs études ont été réalisées, notamment sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre et sur la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

(2) Les commissions des finances des deux assemblées ont notamment fait appel à un prestataire extérieur pour préparer la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

(3) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 215 à 217.

PROPOSITIONS

Chaque année, le CBO produit en toute indépendance et au bénéfice de la majorité comme de la minorité parlementaires, plusieurs dizaines de rapports (70 en moyenne ces dernières années) dont le plus connu concerne le budget et les perspectives économiques à court et moyen termes. Il réalise aussi de nombreuses estimations de coût des projets de loi, ainsi que des amendements et des propositions parlementaires, en majorité sur saisine des commissions du budget et des finances ou des présidents du Sénat ou de la Chambre des représentants.

En 2017, il a ainsi réalisé 740 études de coût, en observant un délai moyen de 15 jours, qu'il a publiées intégralement sur son site internet, la transparence de ses analyses et méthodes étant un principe majeur de son fonctionnement.

Tant du fait de sa taille (235 agents) que des caractéristiques particulières de la procédure budgétaire américaine qui reconnaît au Congrès un rôle moteur, le CBO ne constitue vraisemblablement pas un modèle à transposer à l'identique en France. On peut néanmoins s'inspirer des principes qui guident son action (expertise non partisane, transparence des méthodes de travail, relations étroites avec le monde scientifique et universitaire) afin d'alimenter la réflexion française.

Un autre exemple, plus à l'échelle de notre pays, est fourni par le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) du Canada, créé en 2007. Le DPB est chargé, d'une part, de produire des analyses sur les perspectives économiques et les prévisions budgétaires présentées par l'exécutif, de sa propre initiative ou à la demande des commissions des finances de la chambre des Communes ou du Sénat, et, d'autre part, à la demande des commissions, mais aussi de tout membre de l'une ou l'autre chambre du parlement canadien, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du

Parlement (motion d'une commission parlementaire, proposition de loi, projet de loi).

Pendant l'exercice 2016-2017, le DPB a publié 33 rapports dont 20 rapports récurrents, à son initiative selon un calendrier régulier au cours de l'année, et 13 rapports particuliers à la demande d'un sénateur, d'un député ou d'une commission. Ces rapports particuliers portent sur les répercussions économiques et financières de politiques publiques, précises ou exceptionnelles, comme par exemple la légalisation de l'usage du cannabis que le Canada a décidée récemment.

En plus de ces rapports ponctuels, le DPB a publié un rapport qui décrit le nouveau modèle de micro-simulation du régime fiscal fédéral des sociétés qu'il a lui-même mis au point afin de répondre aux demandes des parlementaires dans ce domaine de la fiscalité.

S'agissant des études de coût de mesures précises, le DPB a reçu 34 demandes l'année dernière. Le DPB accepte les demandes de tous les sénateurs (105), députés (318) et commissions. Cependant, ses ressources étant limitées quoiqu'en forte croissance puisqu'il devrait doubler le nombre (de 17 à 32) de ses analystes d'ici à fin 2019, il doit établir des priorités. Il détermine la priorité des demandes en fonction de deux critères : l'importance financière de la proposition et l'impact potentiel des résultats de la recherche. Le DPB considère qu'une proposition revêt une importance financière s'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elle ait une incidence significative sur les finances de l'État, sur le montant des dépenses ou sur l'économie nationale. Il considère qu'une évaluation peut avoir un impact suffisant si elle peut accroître la transparence budgétaire ou éclairer la discussion parlementaire ou publique de la politique budgétaire et de la gestion financière.

I Description

L'évaluation *ex ante* suppose de disposer d'une équipe dotée d'outils mobilisables à tout moment et capable en quelques jours de fournir des éléments d'appréciation sur un projet de loi, une proposition de loi ou un amendement. Elle ne pourra être mise en place que de manière ciblée et progressive.

À l'instar des dispositifs observés dans les Parlements étrangers, une expertise pourrait être mobilisée pour réaliser trois types de travaux :

- l'analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ;
- le chiffrage des conséquences des initiatives législatives pour les finances publiques ;
- la simulation des effets redistributifs des initiatives législatives sur les ménages et les entreprises.

PROPOSITIONS

Le premier type de travaux n'a vocation à intervenir qu'à deux moments de l'année, en avril lors de la présentation du programme de stabilité et en octobre lors du dépôt du projet de loi de programmation des finances publiques et des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Depuis la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cette expertise est confiée au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Instituée pour répondre aux règles communautaires, l'intervention de cet organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président, ne doit cependant pas priver les parlementaires de disposer de leur propre capacité d'expertise.

Les deux derniers peuvent en revanche porter sur toute initiative législative ayant une incidence financière et des effets redistributifs. Ils sont donc susceptibles d'intervenir à tout moment de l'année, avec cependant une concentration lors de la session budgétaire.

Ces travaux ne couvrent pas tout le champ des études d'impact : ils se limitent aux dispositions prévues à l'alinéa 8 (évaluation des conséquences économiques, financières et sociales et des coûts et bénéfices financiers attendus) et à l'alinéa 9 (évaluation des conséquences sur l'emploi public) de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Mais rien n'interdira de compléter par la suite les missions initiales de l'instance d'expertise. D'autres rubriques du texte organique pourraient justifier d'étendre ultérieurement le dispositif à d'autres types d'expertise, s'agissant notamment des conséquences environnementales et sociétales – il existe plusieurs modèles permettant de mesurer l'impact des enjeux énergétiques – ou de l'articulation avec le droit européen. Enfin, cette expertise pourrait s'étendre à la qualité normative des initiatives législatives.

En tout état de cause, la création d'une instance d'expertise, par définition dédiée à des missions récurrentes et ciblées, n'empêchera pas de mobiliser des crédits d'études pour répondre à des besoins ponctuels. En outre, sur les aspects strictement juridiques, le Conseil d'État a vocation à apporter une expertise par ses avis sur les projets de loi, et pourrait être davantage mobilisé pour les propositions de loi,

comme le propose le groupe de travail dans son rapport de décembre 2017 ⁽¹⁾.

Une évaluation centrée sur les effets économiques et financiers répond aux besoins les plus souvent mis en avant par les parlementaires. Elle correspond aux pratiques observées à l'étranger et présente l'avantage de répondre à une offre d'expertise relativement facile à mobiliser et à mutualiser.

La mesure *ex ante* des effets attendus des initiatives législatives mobilise en effet des outils spécifiques bien identifiés, fondés sur des modèles de prévision macroéconomique ou des méthodes de simulation à la fois macro et microéconomiques, dont on trouvera une liste indicative à la proposition n° 6. Les modèles macroéconomiques permettent de tenir compte des effets de bouclage : par exemple, l'impact d'une hausse de la TVA sur les recettes de l'État devra être mesuré en intégrant l'effet de cette hausse sur les prix, donc sur la consommation. Les modèles de micro-simulation consistent à « faire vieillir » des données déjà existantes pour mesurer des impacts budgétaires ou redistributifs. La direction générale du Trésor et l'INSEE ont par exemple conjointement développé à cette fin un modèle macroéconomique intitulé Mésange. Des modèles de micro-simulation peuvent également être utilisés sur des bases de données représentatives pour évaluer un impact budgétaire et un effet redistributif. C'est notamment le cas du modèle Inès qui permet de simuler l'effet sur la distribution des revenus d'une mesure de prélèvement ou de transfert.

Pour être réalisable selon les méthodes requises, l'analyse des études d'impact nécessitera un allongement des délais d'examen des textes, passant par :

– l'inscription aux articles 47 et 47-1 de la Constitution d'un délai incompressible entre le dépôt des projets de finances et de financement de la sécurité sociale et leur examen. Le groupe de travail a proposé en décembre 2017 de fixer ce délai à quatre semaines pour le projet de loi de finances de l'année ⁽²⁾ ;

– l'instauration à l'article 44 de la Constitution d'un délai de dépôt pour les amendements du Gouvernement,

(1) *Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation*, p. 202 et 203.

(2) *Ibid*, p. 223 et 225.

PROPOSITIONS

comme le propose le groupe de travail sur la procédure législative ⁽¹⁾ ;

– pour les projets de loi non financiers :

- soit une diminution du recours à la procédure accélérée afin de respecter les délais de six et quatre semaines, prévus par l'alinéa 3 de l'article 42 de la Constitution, entre le dépôt et ou la transmission et l'examen, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ;

- soit la déconnexion, au sein de la procédure accélérée, entre la faculté de réunir une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée et la suppression des délais de six semaines entre le dépôt et l'examen par la première assemblée saisie et de quatre semaines entre la transmission par la première assemblée et l'examen par la seconde.

(1) Ibid, p. 131 et 132.

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 quater – L'Assemblée nationale et le Sénat font réaliser :

1° Une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ;

2° Une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi et des amendements visés à l'article 5 *sexies* ;

[3° Des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique. (alinéa prévu par la proposition n° 2)] »

I Calendrier de mise en œuvre

Se reporter aux propositions n° 3 et 4.

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

2 EX POST, ÉVALUER L'IMPACT DE LA LEGISLATION ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

I Objectifs recherchés

- **Permettre au Parlement de remplir sa mission constitutionnelle d'évaluation**

L'évaluation *ex post* est d'une nature différente de l'évaluation *ex ante* : il ne s'agit plus de simuler les effets attendus d'un projet, mais de mesurer les résultats effectifs d'un dispositif en place.

Elle recouvre l'évaluation de la législation et, plus largement, l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation d'une législation peut intervenir dans la perspective de l'examen d'un projet de loi – il s'agit alors d'évaluer l'impact de la législation existante pour préparer une réforme annoncée –, ou après le vote d'une loi – il s'agit alors de mesurer l'impact d'une législation après l'adoption d'une réforme. Elle mobilise les mêmes outils que l'évaluation de politiques publiques, qui est une notion plus large que l'évaluation de la loi, une politique publique ne nécessitant pas toujours de dispositions législatives. Une évaluation de politique publique peut en effet être réalisée sans porter sur la mise en œuvre d'une loi, notamment quand il s'agit d'évaluer l'état d'un service public, par exemple le service public pénitentiaire.

La mission évaluatrice du Parlement a été consacrée par la réforme constitutionnelle de 2008 : l'évaluation des politiques publiques est devenue une des missions constitutionnelles du Parlement, inscrite à l'article 24 au même titre que le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement. Plusieurs dispositions organiques ou inscrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dont certaines sont antérieures à la réforme de 2008, ont précisé cette mission évaluatrice :

– promulguée en août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fait figure de texte précurseur dans la mesure où elle a dépassé la notion – restrictive – de contrôle budgétaire en consacrant celle d'évaluation. Son article 57 donne ainsi aux commissions des finances la responsabilité non seulement de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances, mais également celle de « *procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances*

publiques ». Ce dispositif a été étendu aux finances sociales à l'occasion de la modification, intervenue en 2005, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. L'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale confie ainsi aux commissions des affaires sociales le soin de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale ;

– la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2014 a institué une procédure d'évaluation de l'impact de la loi, prévue à l'alinéa 3 de l'article 145-7 du Règlement et confiée aux commissions permanentes.

Au-delà de cette consécration par la loi, l'implication des parlementaires dans les travaux d'évaluation est encore trop faible, faute pour eux de disposer des moyens d'expertise nécessaires qui restent entre les mains de l'exécutif. En France, l'évaluation est encore majoritairement confiée aux grands corps d'inspection et aux directions de la recherche et des études des ministères, et le Parlement demeure tributaire de l'administration, donc du pouvoir exécutif, pour obtenir l'information qu'il souhaite.

La création d'instances dédiées aux travaux d'évaluation a néanmoins permis de développer la culture de l'évaluation chez les parlementaires, encore trop exclusivement mobilisés sur leurs missions strictement législatives.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, la création au sein de la commission des finances de la Mission d'évaluation et de contrôle (la MEC a publié 10 rapports au cours de la XIV^e législature), puis de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale au sein de la commission des affaires sociales (9 rapports au cours de la XIV^e législature), a fait progresser l'évaluation dans le domaine budgétaire.

De même, la création du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, organe transversal chargé de l'évaluation des politiques publiques, a permis de dépasser l'approche budgétaire des commissions des finances et des affaires sociales, pour

PROPOSITIONS

faire travailler ensemble des députés issus de toutes les commissions autour de deux rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Ces travaux ont contribué à l'appropriation des méthodes quantitatives et qualitatives spécifiques à l'évaluation des politiques publiques. Le CEC a publié au cours de la XIV^e législature 30 rapports dont certains ont fait appel à des prestataires extérieurs pour réaliser des évaluations fondées sur des modèles et des indices statistiques créés à cet effet ⁽¹⁾.

Sans ces instances, l'évaluation serait quasiment absente des travaux parlementaires. Il faut aujourd'hui les renforcer en augmentant leurs moyens d'expertise, encore trop limités.

- **Adapter au contexte institutionnel français les bonnes pratiques développées à l'étranger**

En matière d'évaluation d'impact *ex post*, il existe des entités qui apportent leur concours aux Parlements étrangers. C'est notamment le cas du modèle anglo-saxon où les équivalents de la Cour des Comptes française ont progressivement développé cette activité, au bénéfice principal des commissions des finances ou du budget des assemblées parlementaires.

Héritier d'une longue tradition d'institutions de contrôle des finances royales, le *National audit office* (NAO) a ainsi été placé auprès du Parlement britannique en 1983. Cette instance est principalement chargée de réaliser trois types de contrôle ou d'évaluations :

- des audits financiers : contrôle de la sincérité, de la fidélité et de la régularité des dépenses des ministères et des autres organismes publics du Gouvernement, dont elle certifie les comptes ;

- des audits « *value for money* » (une soixantaine par an dont la grande majorité au profit de la commission des comptes publics de la Chambre des Communes) mesurant l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques sous la forme d'évaluation de performance pouvant donner lieu à des recommandations, dans la

perspective d'une amélioration du fonctionnement des services publics et de la réalisation d'économies ;

- des évaluations portant sur la gouvernance.

Outre la réponse à des commandes précises, le NAO fait preuve d'une démarche proactive vis-à-vis des parlementaires en leur communiquant de manière privilégiée ses travaux ou en leur proposant des revues annuelles de fonctionnement des principaux ministères. Il s'émancipe progressivement de la seule commission de contrôle des comptes publics qui reçoit tous ses rapports et entretient davantage de relations avec d'autres commissions en préparant des auditions à leur profit ou en répondant par écrit à des saisines individuelles de parlementaires (172 réponses pour l'année 2016-2017).

De même, le *Government Accountability Office* (GAO) américain, créé en 1921, assiste le Congrès dans le contrôle budgétaire et financier *ex post* du gouvernement fédéral. Ses missions initiales relevaient de l'audit et du contrôle de régularité et de gestion, mais elles ont progressivement intégré l'évaluation de politiques publiques.

Chaque année, le GAO produit plusieurs centaines de livrables (900 en 2017), sous forme de rapports, d'analyses juridiques ou d'auditions devant des commissions parlementaires qui sont les commanditaires principaux de ses travaux.

Le GAO propose ses services aux parlementaires avec une démarche proactive en organisant des réunions d'information sur ses activités et en animant un réseau intranet dédié aux membres du Congrès et à leurs collaborateurs. Il aime à se définir comme le « chien de garde » du Congrès.

Ses rapports sont disponibles sur son site internet qui compte 55 000 documents accessibles, classés en une trentaine de rubriques (défense, anciens combattants, justice, santé), au maximum 30 jours après leur remise aux instances parlementaires qui les ont commandés.

Dans un autre registre et plus spécifiquement consacré à l'évaluation des politiques publiques, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) créé en Suisse en 1990 est un organe spécialisé chargé d'effectuer, sur mandat des commissions parlementaires, des évaluations portant sur les performances des politiques et des services publics.

Le CPA est un organe d'expertise scientifique qui travaille de manière totalement indépendante. Il réalise

(1) L'évaluation de l'impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d'enseignement a été réalisée à partir d'un « indice d'écart normalisé » présenté dans le rapport de MM. Yves Durand et Rudy Salles n° 3292 du 1^{er} décembre 2015. De même, le rapport de Mme Gisèle Biémouret et de M. Jean-Louis Costes n° 4158 du 26 octobre 2016 mesure le non-recours aux droits sociaux à partir d'un modèle de régression linéaire conçu à cet effet.

PROPOSITIONS

des évaluations de l'efficacité des mesures prises par les autorités fédérales et contrôle la qualité des évaluations demandées par l'administration fédérale et leur prise en compte dans les processus décisionnels.

Entité pluridisciplinaire constituée de personnels scientifiques (6 emplois), le CPA ne produit pas de recommandations mais des rapports d'évaluation qui ne peuvent être modifiés par les commissions parlementaires auxquelles il revient de porter une appréciation politique des résultats de l'évaluation et de formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement.

Le déroulement des évaluations conduites par le CPA observe le séquençage suivant :

- le choix des thèmes : sont retenus chaque année deux à cinq sujets parmi les propositions faites par les membres du CPA et des commissions parlementaires dont il évalue l'opportunité et la faisabilité ;
- la définition du mandat : le CPA rédige un projet avec un aperçu des problématiques à traiter et propose

plusieurs approches permettant ensuite aux commissions parlementaires de définir le mandat d'évaluation qui lui est confié ;

- la réalisation de l'évaluation : le CPA définit les questions, les critères, les méthodes utilisées en sciences économiques et sociales qui vont lui permettre de répondre aux questions évaluatives. Au terme de ses travaux, il remet un rapport qui résume les résultats les plus importants, complété par une annexe détaillée qui contient toutes les informations et données sur lesquelles repose l'évaluation ;

- l'utilisation des travaux du CPA par les commissions parlementaires : les commissions parlementaires tirent des conclusions politiques en rédigeant leur propre rapport dans lequel elles formulent des recommandations ;

- le suivi : deux à cinq ans après la publication du rapport, le CPA apporte son concours aux commissions parlementaires dans l'examen du suivi de leurs recommandations.

I Description

Les activités de contrôle ou d'évaluation du Parlement portant sur une législation ou une politique publique ne nécessitent pas toujours de mobiliser des experts autres que les administrateurs dont disposent déjà les députés et sénateurs.

Le contrôle de l'application de la loi *stricto sensu*, fondé sur un suivi de la publication des textes réglementaires pris sur le fondement de la loi, ne justifie pas d'expertise nouvelle et est déjà assuré par les commissions. Ce contrôle a d'ailleurs été facilité par le Gouvernement qui a sensiblement amélioré sa méthode pour suivre les conditions d'application des lois promulguées. Comme l'a rappelé M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement, chaque loi, une fois votée, est décomposée non pas article par article, mais alinéa par alinéa, pour identifier chaque mesure réglementaire d'application qui doit être prise. Des réunions interministérielles se tiennent régulièrement pour désigner la direction d'administration centrale compétente, et établir puis suivre le calendrier de publication des textes réglementaires.

Une politique publique peut être évaluée au regard de son coût (combien ça coûte ?), de son efficacité (les effets sont-ils conformes aux objectifs ?) ou de son

efficacité (aurait-on pu obtenir le même résultat à un coût moindre ?), autant de critères qui sont déjà utilisés dans les travaux parlementaires, notamment ceux qui sont réalisés à partir d'un rapport demandé à la Cour des comptes par les assemblées.

Les assemblées ne disposent pas toujours des outils requis. Ainsi, l'évaluation d'impact d'une législation ou d'une politique publique est peu développée dans les travaux parlementaires, faute pour le Parlement de disposer des moyens nécessaires, et c'est sur ce type d'évaluation que le besoin d'expertise est le plus patent. M. Antoine Bozio, président de l'Institut des politiques publiques, a ainsi relevé devant le groupe de travail que « *si les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale sont souvent de très bonne qualité, ils ne visent pas une évaluation quantifiée de l'impact des politiques publiques (...). Ils font avant tout le point sur les mesures législatives prises, les débats qui y ont conduit, et les modifications à apporter (...). Ce qui ne figure généralement pas dans ces rapports parlementaires, c'est ce que nous appelons l'évaluation d'impact, c'est-à-dire la mesure quantitative de l'impact de certains dispositifs. Mais je ne pense pas que ce soit faisable en interne à l'Assemblée nationale. Ces mesures doivent être confiées à des équipes extérieures.* »

PROPOSITIONS

L'évaluation d'impact couvre l'ensemble des objectifs, notamment économiques, financiers, sociaux et environnementaux, assignés à la politique publique. Elle consiste à mesurer les effets d'une politique publique par comparaison à un groupe témoin, dont il convient de vérifier la représentativité et l'absence de biais de sélection. Elle obéit à des règles définies par des standards internationaux et destinées à en garantir l'indépendance, le pluralisme et la transparence. Elle exige un degré d'expertise important, car elle utilise des méthodes de mesure d'impact, fondées notamment sur la notion de contrefactuel, permettant de mesurer la situation qui aurait prévalu sans la mise en place du dispositif ou de la politique évalués afin d'en apprécier l'effet. Ces méthodes sont mises en œuvre par des analystes et des experts issus du monde académique.

France Stratégie a acquis une solide compétence dans l'évaluation d'impact qui est désormais une de ses trois missions, à côté de l'analyse prospective et des travaux relatifs au dialogue social. Cette compétence se fonde sur une démarche d'évaluation éprouvée, passant par la constitution de comités de pilotage composés des parties prenantes ou d'experts, l'externalisation à des chercheurs et l'organisation d'une contre-expertise. France Stratégie est actuellement chargée de réaliser quatre évaluations portant respectivement sur le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), les aides publiques aux entreprises, les politiques d'innovation et les « ordonnances travail » adoptées en 2017.

Ce type d'évaluation *ex post* a l'avantage de ne pas être directement contraint par les délais liés à la procédure législative. Il suppose néanmoins d'accepter d'y consacrer un temps suffisant et surtout de ne pas lancer les travaux d'évaluation trop tôt afin de disposer des données nécessaires. C'est en effet la production de ces données – liée au décalage dans le temps des effets d'une politique publique – qui demande des délais, plus que l'évaluation elle-même. Prenant l'exemple du crédit d'impôt compétitivité emploi

(CICE), M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), a expliqué au groupe de travail lors de son audition que trois évaluations, aux temporalités variées, sont possibles : la première, établie sur la base de modèles macroéconomiques, peut être réalisée dans la semaine ; la deuxième, relative à l'hétérogénéité sectorielle des effets du CICE sur l'industrie et l'agriculture, nécessite trois à quatre mois ; la troisième, basée sur les données des entreprises, est tributaire de la production des données, liée à la montée en charge du CICE, et nécessite deux ans.

Il est donc proposé de mobiliser une expertise nouvelle au bénéfice des assemblées pour développer l'évaluation d'impact de la législation et des politiques publiques. Cette expertise serait mise à disposition des missions d'information créées par les différentes instances concernées (commissions permanentes, CEC, délégations, missions d'information créées par la conférence des présidents) afin de mesurer l'impact d'une loi ou d'une politique publique.

Cette expertise nouvelle apporterait le complément nécessaire aux travaux réalisés par la Cour des comptes à la demande du Parlement ⁽¹⁾, qui sont davantage centrés sur l'analyse des coûts ou de l'efficacité des politiques publiques et ne constituent pas à proprement parler des évaluations d'impact.

(1) En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et des articles L.O. 132-3-1 et L. 132-6 du code des juridictions financières.

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

PROPOSITIONS

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 quater – L'Assemblée nationale et le Sénat font réaliser :

[1° Une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ; (*alinéa prévu par la proposition n° 1*)]

[2° Une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi et des amendements visés à l'article 5 *sexies* ; (*alinéa prévu par la proposition n° 1*)]

3° Des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique. ».

I Calendrier de mise en œuvre

Se reporter aux propositions n° 3 et 4.

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

II. QUEL STATUT DONNER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

3 CREER UNE AGENCE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION

Objectifs recherchés

- *Garantir la crédibilité de l'instance d'expertise et en mutualiser les moyens*

Il faut garantir à l'instance d'expertise placée auprès du Parlement la crédibilité nécessaire à l'exercice de ses missions, en particulier vis-à-vis des citoyens. Cela suppose de lui donner une forme d'autonomie, afin d'établir une véritable séparation entre le commanditaire (les parlementaires) et l'évaluateur (l'instance d'expertise). Cette séparation permettrait de distinguer clairement :

– la mission de l'instance d'expertise : réaliser une évaluation à la demande des parlementaires, en utilisant les compétences et les méthodes requises par le monde académique ;

– la mission des parlementaires : définir précisément la demande d'expertise et en tirer des conclusions politiques une fois qu'elle est livrée, avec le soutien des administrateurs des assemblées.

Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission des affaires sociales, a insisté sur cette séparation devant le groupe de travail, en rappelant que les parlementaires n'ont pas vocation à devenir des experts et que leur rôle doit rester celui de décideurs politiques.

La création d'une instance dotée d'une forme d'autonomie permettrait en outre d'optimiser et de mutualiser les moyens et d'éviter ainsi de les disperser entre les différentes instances commanditaires.

Il faut également prendre en compte le fait que le Sénat pourrait légitimement souhaiter faire appel à une instance d'expertise dédiée au Parlement. Sauf à créer deux structures – hypothèse peu défendable compte tenu de son coût –, cette instance doit être placée entre les deux assemblées, ce qui interdit d'en faire un service propre à chacune d'entre elles.

La garantie d'autonomie dans la réalisation des travaux d'expertise passe par le respect de règles de gouvernance particulières comme le montrent les modèles en place à l'étranger.

- *S'inspirer les modèles de gouvernance observés à l'étranger*

En matière de gouvernance, les exemples étrangers montrent tous que la crédibilité des instances d'expertise rattachées aux Parlements passe par une réelle autonomie de fonctionnement, par l'indépendance de leurs organes de direction et par l'impartialité et la loyauté des personnels qui les composent.

Même si le rattachement de ces instances au pouvoir législatif plutôt qu'exécutif impose une certaine forme de contrôle parlementaire, souvent délégué à la commission du budget ou des finances – comme des auditions de compte rendu d'activité ou l'établissement du budget annuel –, les instances d'expertise jouissent toutes d'une grande liberté d'organisation dans leur fonctionnement quotidien.

Elles mènent leurs travaux et rédigent leurs conclusions en pleine indépendance, aucune relecture préalable n'étant faite par les commissions commanditaires avant leur publication, qui peut toutefois dans certains cas être simplement différée de quelques semaines.

Elles assument des travaux pour la majorité comme pour l'opposition et s'astreignent à une importante transparence sur leur méthodologie et leurs outils. Elles entretiennent des liens étroits avec la communauté scientifique et universitaire sous forme de réunions régulières ou d'organisation de colloques. Plusieurs d'entre elles bénéficient de l'apport de conseils scientifiques consultatifs – le CBO en a même deux, un sur les sujets budgétaires et un sur les sujets de santé.

Leur positionnement interne dans l'organigramme des Parlements tend vers une autonomisation croissante : le CBO américain et le DPB sont ainsi sortis du service de documentation pour devenir des agences indépendantes dont le directeur est nommé selon une procédure particulière. Le directeur du CBO est ainsi nommé conjointement par les présidents du Sénat et de la Chambre des représentants pour un mandat de quatre ans renouvelable, et il choisit les analystes en

PROPOSITIONS

priviliégiant les compétences techniques, à l'exclusion de profils politiquement engagés.

Le directeur parlementaire canadien du budget est un fonctionnaire du Parlement nommé pour un mandat de 7 ans, renouvelable une fois.

Le contrôleur général du GAO est nommé par le président des États-Unis sur une liste proposée par une

I Description

Il est proposé de constituer une structure *sui generis* plutôt qu'un nouveau service au sein des assemblées. Cette structure prendrait la forme d'une « Agence parlementaire d'évaluation » au service du Parlement regroupant les moyens d'expertise, dotée d'une réelle autonomie dans la réalisation de ses travaux et chargée des missions présentées dans les propositions n° 1 et 2.

La gouvernance de cette Agence serait la suivante :

- une supervision par les bureaux des assemblées qui constitueraient en leur sein des délégations spécifiques ;
- une direction par une personnalité aux compétences économiques, financières et statistiques, nommée par les bureaux des assemblées pour 5 ans renouvelables sans concordance avec le mandat parlementaire ;
- une assistance par un conseil scientifique composé de spécialistes, français et étrangers, des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil).

Cette organisation permettrait d'établir, à chaque phase des travaux d'évaluation qu'ils interviennent *ex ante* ou *ex post*, une répartition claire des responsabilités entre les parlementaires et l'Agence :

- phase 1 : lancement de l'évaluation

- parlementaires commanditaires : définition de la demande d'évaluation
- Agence : établissement de la faisabilité de l'évaluation et proposition d'une méthode pour la réaliser

commission paritaire spéciale du Congrès, et sa nomination doit être confirmée par le Sénat. Son mandat est de quinze ans, le plus long de l'administration fédérale, gage d'indépendance et de neutralité politique.

Enfin le contrôleur général du NAO est nommé par la Commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes pour un mandat de dix ans.

- phase 2 : déroulement de l'évaluation

- Agence : réalisation de l'évaluation en interne ou par un prestataire extérieur
- parlementaires commanditaires : contrôle de la bonne exécution de l'évaluation (respect des délais et de la méthodologie prévus)

- phase 3 : conclusion de l'évaluation

- Agence : remise d'une étude restituant les résultats de l'évaluation qui sont publiés
- parlementaires commanditaires : dépôt d'un rapport en tirant les conséquences politiques.

Avant de créer l'Agence parlementaire d'évaluation - ce qui supposera l'adoption d'une disposition législative -, une phase de préfiguration pourrait être décidée par les bureaux des assemblées.

Les services des assemblées devront s'adapter pour être en mesure d'assurer l'interface entre les parlementaires et l'Agence mise à leur disposition. La production d'expertises à la demande des parlementaires se traduira inévitablement par un besoin accru d'administrateurs capables, non pas de réaliser les expertises, mais de définir précisément la commande, d'en suivre l'exécution et d'en analyser les résultats. Cette adaptation nécessitera de donner une plus grande place aux compétences économétriques dans le recrutement des administrateurs.

En outre, il faudra favoriser les « passerelles » entre les services des assemblées et ceux de l'Agence, afin que certains administrateurs puissent participer aux travaux des experts et réciproquement.

PROPOSITIONS

I Niveau de norme concerné

– préfiguration de l'Agence par décisions des bureaux des deux assemblées ;

– création de l'Agence par modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« *Article 5 quinquies* – Les travaux prévus à l'article 5 *quater* sont réalisés, sous le contrôle des bureaux des deux assemblées, par une instance d'expertise, dénommée « Agence parlementaire d'évaluation ».

L'Agence parlementaire d'évaluation est dirigée par un directeur nommé pour cinq ans renouvelables par les bureaux des deux assemblées, sur proposition conjointe de leurs présidents.

Elle est assistée d'un conseil scientifique composé de douze personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Les présidents des assemblées désignent chacun six membres du conseil scientifique pour trois ans.

Les résultats des travaux réalisés par l'Agence sont transmis au président de l'assemblée qui l'a saisie et sont rendus publics. »

I Calendrier de mise en œuvre

– octobre 2018 : lancement de la préfiguration de l'Agence par décisions des bureaux des assemblées

– octobre 2019 : entrée en vigueur des dispositions insérées dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

4 ORGANISER UNE SAISINE DE L'AGENCE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION PAR ETAPES

I Objectifs recherchés

- **Ex ante, prendre en compte le rythme irrégulier de l'activité législative**

L'expertise *ex ante* des initiatives législatives est, pour le Parlement, particulièrement difficile à mettre en place, car elle se heurte à des pics d'activité très importants.

Hors conventions internationales, entre octobre 2012 et septembre 2013, l'Assemblée nationale a par exemple été saisie en première lecture de 89 projets de loi, et la

procédure accélérée a été utilisée 30 fois. Entre le 27 juin 2017 et le 31 mars 2018, 49 projets de loi ont été déposés et la procédure accélérée a été utilisée 27 fois (également hors conventions internationales).

L'Agence ne pourra pas être saisie d'un seul coup de l'ensemble des évaluations *ex ante*. Il faudra donc procéder par étapes pour permettre une montée en charge progressive du dispositif.

Nombre de projets et de propositions de loi déposés et examinés depuis 2012
(du 26 juin 2012 au 31 mars 2018)

	Projets de loi		Propositions de loi	
	Déposés en première lecture à l'Assemblée nationale ou au Sénat	Nombre de procédures accélérées	Déposées à l'Assemblée nationale	Examinées en première lecture à l'Assemblée nationale
26/06/2012-30/09/2012	35 dont 25 conventions internationales	15 dont 7 conventions internationales	133	2 dont : 1 déposée à l'AN 1 venant du Sénat
01/10/2012-30/09/2013	126 dont 37 conventions internationales	34 dont 4 conventions internationales	497	47 dont : 29 déposées à l'AN 18 venant du Sénat
01/10/2013-30/09/2014	73 dont 34 conventions internationales	37 dont 11 conventions internationales	275	42 dont : 32 déposées à l'AN 10 venant du Sénat
01/10/2014-30/09/2015	85 dont 11 conventions internationales	36 dont 11 conventions internationales	300	42 dont : 33 déposées à l'AN 9 venant du Sénat
01/10/2015-30/09/2016	90 dont 7 conventions internationales	27 dont 7 conventions internationales	295	67 dont : 52 déposées à l'AN 15 venant du Sénat
01/10/2016-20/06/2017	38 dont 7 conventions internationales	17 dont 6 conventions internationales	232	26 dont : 22 déposées à l'AN 4 venant du Sénat
27/06/2017-30/09/2017	35 dont 16 conventions internationales	16 dont 4 conventions internationales	86	0
01/10/2017-31/03/2018	52 dont 22 conventions internationales	18 dont 3 conventions internationales	281	23 dont : 21 déposées à l'AN 2 venant du Sénat

PROPOSITIONS

- **Ex post, réguler et coordonner les demandes d'expertise tout en respectant les droits de l'opposition**

Ex post, quatre types d'organes parlementaires sont susceptibles de faire appel à une expertise pour leurs travaux d'évaluation :

- les commissions permanentes lorsqu'elles souhaitent connaître l'impact d'une législation entrant dans leur domaine de compétences ;
- le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques qui a été créé spécialement pour réaliser des évaluations d'impact de politiques transversales ;
- les délégations chargées de fournir, dans leurs domaines de compétence, une capacité d'expertise sectorielle ⁽¹⁾ ;
- le cas échéant, les missions d'information créées par la Conférence des présidents lorsque leurs thématiques recouvrent la mesure de l'impact d'une législation ou d'une intervention publique ⁽²⁾.

(1) L'Assemblée nationale dispose actuellement de trois délégations qui lui sont propres : droits des femmes, collectivités territoriales, outre-mer. Le Sénat en a cinq : droits des femmes, collectivités territoriales et décentralisation, outre-mer, entreprises et prospective. La délégation au renseignement est commune aux deux assemblées.

(2) Au cours la XIV^e législature, plusieurs missions d'information ont ainsi été créées à l'Assemblée nationale par la Conférence des présidents pour évaluer l'impact d'une législation, comme la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, celle sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou celle sur la loi relative aux droits des malades et à la fin de vie.

I Description

- **Les modalités de renvoi des initiatives législatives**

À terme, l'Agence a vocation à être saisie de tout projet de loi et de toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour pour expertiser leur impact économique et financier. Pour ces initiatives législatives, la saisine serait donc automatique sans filtre ni droit de tirage.

En revanche, compte tenu du nombre d'amendements déposés, la saisine devra se concentrer sur les seuls amendements ayant un impact économique et financier substantiel, en recourant à un dispositif de filtre. Ce filtre pourrait consister dans la procédure de « signalement » des amendements, que le groupe de

Il conviendra donc de prévoir un mécanisme de saisine qui régule les demandes d'expertise tout en respectant les droits de l'opposition.

La création de l'Agence devra également être l'occasion de mieux coordonner les travaux d'évaluation, et c'est une responsabilité qui doit incomber à la Conférence des présidents.

Avec l'augmentation des demandes des groupes politiques qui font usage de leurs droits de tirage, les assemblées ont en effet tendance à multiplier les missions d'information et les commissions d'enquête, sans que ces créations soient coordonnées. Introduit par la résolution du 28 novembre 2014, l'article 47-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les commissions permanentes et les autres organes qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation communiquent à la Conférence des présidents leurs programmes de travail prévisionnels en vue de leur coordination. Cette disposition mériterait d'être renforcée.

travail, dans son rapport de décembre 2017, a proposé de confier au président de l'assemblée concernée ⁽³⁾. L'Agence serait ainsi saisie des amendements gouvernementaux ou parlementaires que le président de l'assemblée concernée, éventuellement après avis du président de la commission des finances – qui est dans les deux assemblées un membre de l'opposition –, considère comme ayant un impact financier et économique substantiel.

(3) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 215 à 217.

PROPOSITIONS

Afin de lui donner une maîtrise relative de la priorisation de ses travaux, il serait justifié d'autoriser l'Agence à déclarer une saisine irrecevable au motif que, après un rapide examen, le texte déféré n'a pas de portée économique et financière suffisamment significative pour justifier une évaluation. Cette priorisation est pratiquée dans les Parlements étrangers, notamment au Canada où le Bureau parlementaire du budget établit les priorités en fonction de deux critères : l'importance financière du projet et l'impact potentiel des résultats de la recherche.

Avant l'entrée en vigueur du renvoi automatique des initiatives législatives, une étape de préfiguration pourrait être prévue, afin de tester le dispositif à l'occasion de l'examen des textes budgétaires. Seraient renvoyés à l'unité de préfiguration de l'Agence un nombre limité d'articles des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que des amendements – gouvernementaux et parlementaires – signalés. Les articles déferés pourraient être choisis par les bureaux des commissions des finances et des affaires sociales. Les amendements substantiels seraient identifiés par le président de l'assemblée concernée. Un bilan de cette étape de préfiguration serait établi.

À l'issue de cette étape de préfiguration, les règles de renvoi à l'Agence entreraient en vigueur en deux temps :

- la première étape concernerait les projets de loi déposés et des amendements gouvernementaux signalés ;
- la seconde étape consisterait à étendre le dispositif aux propositions de loi inscrites à l'ordre au jour et aux amendements parlementaires signalés.

- **Les règles de saisine des demandes d'évaluation d'une législation ou d'une politique publique**

Afin de coordonner les demandes et de donner à l'Agence la prévisibilité nécessaire à ses travaux, la Conférence des présidents arrêterait, au début de la session ordinaire, son programme annuel d'évaluations *ex post* à partir des demandes transmises par les instances concernées. Au mois d'avril, la Conférence de présidents pourrait examiner l'exécution du programme en cours et procéder si besoin à des ajustements.

Ainsi, le Président de l'Assemblée nationale serait saisi :

- des demandes d'évaluation de l'impact d'une législation émanant des commissions permanentes ;
- des demandes d'évaluation de l'impact d'une politique publique transversale émanant du CEC ;
- des demandes d'évaluation de l'impact d'une législation ou d'une politique publique sectorielle émanant des délégations.

Ces demandes seraient transmises au directeur de l'Agence parlementaire d'évaluation pour avis, afin qu'il puisse se prononcer sur leur faisabilité.

Pour garantir les droits de l'opposition, chaque groupe d'opposition ou minoritaire pourrait néanmoins demander que soit inscrite de droit au programme de l'Agence l'évaluation de l'impact d'une législation ou d'une politique publique.

S'agissant des commissions d'enquête, la loi prévoit qu'elles sont créées pour enquêter sur des faits déterminés ou sur la gestion de services ou d'entreprises, et non pour procéder à des évaluations d'une législation et d'une politique publique. En outre, les délais contraints d'une commission d'enquête – six mois de sa création à l'adoption de son rapport – ne se prêtent guère à la réalisation de ce type d'expertise. Il est donc proposé de ne pas prévoir de saisine de l'Agence par les commissions d'enquête. Cette proposition permettrait d'éviter de mobiliser l'Agence sur des travaux qui ne le justifient pas, sans réduire pour autant les droits de tirage des groupes qui pourront toujours demander la création d'une mission d'information par la Conférence des présidents ⁽¹⁾.

L'entrée en vigueur de ces modalités de saisine pourrait être précédée par une étape de préfiguration consistant à demander la réalisation d'un nombre limité d'évaluations (deux ou trois), dont une choisie

(1) Depuis la modification du Règlement de novembre 2014, les droits de tirage ne sont pas cumulatifs, chaque groupe pouvant obtenir de droit en cours d'une session ordinaire la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par la Conférence des présidents.

PROPOSITIONS

par l'opposition. À l'Assemblée nationale, les premiers thèmes pourraient par exemple être choisis par le CEC. Le Comité choisirait les thématiques à partir des demandes transmises par les groupes et les commissions, en application de l'article 146-3 du

Règlement. Il définirait, en co-construction avec l'Agence, le cahier des charges des évaluations demandées, suivrait leur exécution et en tirerait des conclusions politiques par la publication de rapports. Il établirait un bilan de cette étape de préfiguration.

I Niveau de norme concerné

– lancement de l'étape de préfiguration par décision des bureaux des assemblées

– pour les étapes suivantes : modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des règlements des assemblées.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion de deux articles additionnels dans l'ordonnance précitée :

« *Article 5 sexies* – Pour la réalisation des travaux prévus aux 1° et 2° de l'article 5 *quater*, chaque assemblée renvoie à l'Agence parlementaire d'évaluation :

1° Les projets de loi déposés devant elle en première lecture, ainsi que le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne ;

2° Les propositions de loi déposées par un ou plusieurs de ses membres et inscrites à son ordre du jour en première lecture ;

3° Les amendements signalés par son président dans les conditions fixées par son règlement.

Article 5 septies – Pour la réalisation des travaux prévus au 3° de l'article 5 *quater*, chaque assemblée transmet à l'Agence parlementaire d'évaluation un programme annuel d'évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique choisies dans les conditions fixées par son règlement. »

I Calendrier de mise en œuvre

– octobre 2018 : lancement de l'étape de préfiguration :

- renvoi de certains articles des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et d'amendements signalés
- réalisation de deux ou trois évaluations d'impact d'une politique publique

– octobre 2019 :

- entrée en vigueur de l'évaluation des projets de loi et des amendements gouvernementaux signalés
- entrée en vigueur des règles de saisine des demandes d'évaluation *ex post*

– octobre 2020 : entrée en vigueur de l'évaluation des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements parlementaires signalés.

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

III. QUELS MOYENS ET QUELS POUVOIRS DONNER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

5 PRÉVOIR UN BUDGET À LA HAUTEUR DES BESOINS PAR REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS DÉJÀ OUVERTS

I Objectifs recherchés

Une instance d'expertise au service du Parlement doit être dotée de moyens à la hauteur des demandes qui lui seront adressées.

Les moyens dont disposent les instances d'expertise assistant les Parlements étrangers que le groupe de travail a étudiées sont retracés dans le tableau ci-

dessous. Le budget et les effectifs dont disposent les instances américaines et britanniques sont difficilement transposables, notamment parce qu'elles ont des compétences plus larges que l'Agence proposée pour la France. Plus proches du contexte français, les expériences canadiennes et italiennes donnent l'ordre de grandeur à considérer.

Budgets des instances d'expertise assistant les parlements :
exemples étrangers

	Budget	Effectifs
Organes d'expertise ex ante		
Congress Budget Office (États-Unis)	50 millions de dollars	235
Bureau parlementaire du budget (Canada)	7 millions de dollars canadiens (objectif 2019) <i>Dont :</i> - salariés : 4,8 - fonctionnement : 2,2	42 (objectif 2019)
Ufficio parlamentare di bilancio (Italie)	6 millions d'euros	24
Organes d'expertise ex post		
Government Accountability Office (États-Unis)	618 millions de dollars	3 100
National Audit Office (Royaume-Uni)	64 millions de livres sterling	800
<i>Rappel : Cour des comptes (France)</i>	<i>215 millions d'euros</i>	<i>1 777 ⁽¹⁾</i>

(1) Dont 746 pour la Cour des comptes et 1 031 pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le Fonds monétaire international (FMI) a établi une cartographie des moyens des instances indépendantes chargées de l'analyse des politiques économiques et financières ⁽¹⁾. Comme il l'a expliqué lors de son audition par le groupe de travail, M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada, a

calculé à partir de cette cartographie un ratio rapportant les effectifs d'une instance de ce type au nombre de parlementaires : vingt équivalents temps plein (ETP) sont nécessaires pour répondre aux demandes d'un Parlement de 350 représentants.

(1) Fonds monétaire international, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, 2013, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

PROPOSITIONS

Trois principes pourraient présider au chiffrage du budget nécessaire au fonctionnement de l'Agence parlementaire d'évaluation :

- disposer à la fois d'experts permanents et de crédits permettant de faire appel à des prestataires extérieurs, calibrés en fonction du ratio issu des comparaisons établies par le FMI ;

I Description

Le budget annuel en régime de croisière de l'Agence peut être estimé à un total de 5,1 millions d'euros, soit une masse salariale de 4,1 millions d'euros (subvention d'équilibre au CAS « Pensions » incluse pour les titulaires de la fonction publique), correspondant à une équipe qui, à terme, comprendrait une quarantaine d'ETP, et un budget de fonctionnement d'un million d'euros (hors contribution éventuelle du Sénat). Ce budget permettrait de s'appuyer sur deux piliers : une équipe permanente relativement restreinte avec des compétences diversifiées ; un réseau de chercheurs vacataires, de laboratoires et de cabinets d'études sélectionnés par appel d'offres.

Ce budget serait constitué progressivement en fonction de la montée en charge du dispositif et, en particulier, du choix du Sénat d'y recourir.

- **Une équipe composée à terme d'une quarantaine d'équivalents temps plein**

En se fondant sur la perspective d'une réduction de 30 % du nombre de parlementaires (soit 404 députés et 244 sénateurs), les besoins d'expertise du Parlement doivent, pour être conformes au ratio issu des comparaisons du FMI, mobiliser une quarantaine d'ETP (37 très précisément). L'objectif à atteindre relève donc de cet ordre de grandeur.

Cet effectif pourrait être réparti entre deux unités placées sous l'autorité d'un directeur, l'une intervenant

- être neutre pour les finances publiques : il ne s'agit pas de créer un énième organe parlementaire financé par des moyens nouveaux, mais de redéployer des moyens existant au sein du budget des assemblées et de l'administration de l'État ;

- pouvoir être mis en place progressivement, corrélativement à la montée en charge de l'Agence.

ex ante et l'autre *ex post*, mais présenterait un fort niveau de fongibilité pour faire face aux pics d'activité induits par le calendrier des travaux parlementaires.

Une **unité d'évaluation *ex ante*** aurait pour missions de réaliser la contre-expertise des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire des finances publiques, le chiffrage des conséquences des initiatives législatives sur les finances publiques et la simulation de leurs effets redistributifs. Ces missions - qui exigent une manipulation de données, d'algorithmes et de modèles de simulation - seraient exercées par des personnels issus du monde universitaire et de laboratoires de recherche ou par des agents ayant été en fonction au ministère de l'économie et des finances et qui utilisent ou ont utilisé ces outils.

Une **unité d'évaluation *ex post*** serait chargée de réaliser l'évaluation d'impact de la législation et des politiques publiques. Ces missions seraient exercées par des personnels spécialisés dans cette tâche. Si, comme le Président de l'Assemblée nationale l'a proposé lors de ses vœux à la presse le jeudi 11 janvier 2018, France Stratégie est rattachée totalement ou partiellement au Parlement, l'unité pourrait bénéficier d'un transfert des personnels de cet organisme compétents en matière d'évaluation *ex post*.

PROPOSITIONS

Budget de France Stratégie

En incluant les fonctions transversales ⁽¹⁾, le budget de France Stratégie (hors réseau ⁽²⁾) a atteint, en 2017, 11,9 millions d'euros, dont 8,6 millions d'euros de dépenses de personnel et 3,3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Au 31 décembre 2017, 95,5 ETP étaient inscrits sur son schéma d'emploi (fonctions transversales incluses, hors emplois du réseau). Sur un total de « moyens métier » de 10,6 millions d'euros, cet organisme a, en 2017, consacré 1,9 million d'euros à l'évaluation des politiques publiques (évaluation socio-économique des investissements publics incluse), dont environ 300 000 euros pour financer des études. Au 31 décembre 2017, 7,4 ETP, titulaires ou contractuels, étaient affectés à cette activité (soit 12,9 % des 57,2 ETP affectés aux « moyens métier » hors fonctions transversales). En dehors de ces emplois permanents, France Stratégie bénéficie de mises à disposition (gratuites ou remboursées en dépenses de fonctionnement) et de collaborateurs extérieurs rémunérés sur le titre des dépenses de personnel (soit un total de 528 000 euros en 2017).

L'Agence parlementaire d'évaluation s'appuierait ainsi sur des personnels à plein temps, titulaires de la fonction publique détachés ou contractuels, et sur des collaborateurs extérieurs vacataires à temps partiel. La quarantaine d'ETP pourrait se ventiler ainsi :

- un directeur ;

(1) Ressources humaines, affaires financières, affaires intérieures, documentation, archives, service édition, communication et événements.

(2) Le réseau est constitué des huit organismes rattachés à France Stratégie : Conseil d'analyse économique, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Conseil national de la productivité. Les fonctions transversales bénéficient au Commissariat général stricto sensu et au réseau.

- des personnels d'encadrement, des attachés et des inspecteurs, fonctionnaires de l'État en position de détachement (de l'ordre de 4 ETP) ;

- une équipe d'analystes et de chercheurs, titulaires de la fonction publique en position de détachement, contractuels ou vacataires (une trentaine d'ETP) ;

- des personnels administratifs et techniques en position de détachement pour la communication et la gestion administrative et organisationnelle (de l'ordre de 5 ETP).

Ces personnels procéderaient eux-mêmes aux évaluations ou les confieraient, notamment en période de forte activité, à des structures d'expertise extérieures sélectionnées sur appels d'offres.

Les dépenses de personnel annuelles que représenterait à terme cette quarantaine d'ETP sont estimées à 4,1 millions d'euros, charges patronales ⁽³⁾ et contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » incluses ⁽⁴⁾, en se fondant sur les rémunérations moyennes par catégorie socio-professionnelle publiées dans le rapport 2017 sur l'état de la fonction publique.

Les recrutements s'effectueraient progressivement en fonction des étapes de montée en charge du dispositif prévues à la proposition n°4. Les étapes de préfiguration pourraient être lancées avec une équipe réduite, composée d'un directeur et d'une dizaine de chercheurs ou d'analystes.

Ces recrutements seraient financés par :

- transfert de crédits inscrits au budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;

- redéploiement d'autres crédits existants dans le cas contraire.

(3) Sur la base d'un taux de cotisations sociales de 19,70 % pour les titulaires de la fonction publique et de 37,73 % pour les contractuels.

(4) Sur la base d'un taux de 74,60 %.

PROPOSITIONS

- **Un budget de fonctionnement d'un million d'euros (hors participation éventuelle du Sénat)**

L'Agence parlementaire d'évaluation serait dotée d'un budget de fonctionnement d'un million d'euros provenant :

- des crédits d'étude inscrits au budget de l'Assemblée nationale pour les expertises demandées par les commissions, le CEC, les délégations et les groupes de travail créés par le Bureau (près de 700 000 euros) ⁽¹⁾ ;
- du transfert des crédits d'étude actuellement inscrits au budget de France Stratégie pour ses travaux d'évaluation des politiques publiques (de l'ordre de 300 000 euros) en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;
- du redéploiement d'autres crédits existants dans le cas contraire.

Cette enveloppe d'un million d'euros serait complétée par le Sénat s'il décidait de recourir aux services de l'Agence.

Ces crédits seraient mobilisés pour faire face aux dépenses informatiques et à l'accès aux modèles et aux bases de données nécessaires aux travaux d'expertise ⁽²⁾. Ils financeraient également les études

commandées à des structures d'expertise. Ils ne financeraient pas en revanche les dépenses immobilières qui seraient prises en charge par les budgets des assemblées, comme c'est le cas dans la plupart des instances étrangères de ce type.

Plusieurs organismes offrent actuellement des prestations qui correspondent aux besoins d'expertise du Parlement et mériteraient d'être sollicités sur appels d'offres. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer :

- l'Institut des politiques publiques (IPP), créé à l'initiative de l'École d'économie de Paris et du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique qui regroupe notamment l'École nationale de la statistique et de l'administration économique et le Centre de recherche en économie statistique. L'IPP mobilise des chercheurs universitaires pour produire des travaux d'évaluation. Il a ainsi développé un modèle de micro-simulation socio-fiscale (le modèle TaxIPP) ;

- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui compte quarante chercheurs utilisant des outils de prévision macroéconomique pour anticiper les trajectoires des grands agrégats (déficit public, inflation, chômage...), ainsi que des logiciels de micro-simulation pour mesurer les effets redistributifs des politiques économiques ;

- le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) qui est rattaché à l'Institut d'études politiques de Paris. Il a pour objectif d'étudier et d'évaluer des politiques publiques et réunit plus de cinquante chercheurs et des professeurs issus de disciplines différentes (économistes, sociologues, politistes...), et s'appuie sur les coopérations scientifiques internationales.

(1) Sont inscrits au budget de l'Assemblée pour 2018 : 131 800 euros pour les études commandées par les commissions, 16 000 euros pour celles demandées par les délégations, 350 000 euros pour les besoins du CEC (soit 330 000 environ pour les études et 20 000 environ pour les frais de missions) et 210 000 euros pour les groupes de travail, ce qui donne un budget d'étude total de 687 000 euros.

(2) À titre indicatif, le coût facturé par le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour l'utilisation d'un serveur par 5 personnes atteint 11 071 euros par an.

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (pour préciser le régime juridique des dépenses de fonctionnement de l'Agence parlementaire d'évaluation).

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 octies – Les dépenses afférentes au fonctionnement de l'Agence parlementaire

d'évaluation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées dans les conditions prévues à l'article 7. »

PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

– octobre 2018 : recrutement du directeur et d'une équipe de 9 personnes, ouverture d'un budget d'étude de 500 000 euros, pour lancer l'étape de préfiguration

– octobre 2019 : recrutement de 20 personnes supplémentaires et ouverture d'un budget d'études complémentaire de 500 000 euros

– octobre 2020 : recrutement de 10 personnes supplémentaires.

I Coût de la mesure ou économie générée

La proposition serait neutre pour les finances publiques, le budget prévisionnel de l'Agence (5,1 millions d'euros, hors participation éventuelle du Sénat) étant financé :

– par transfert de crédits inscrits au budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;

– par redéploiement d'autres crédits existants.

PROPOSITIONS

6 Doter l'Agence parlementaire d'évaluation d'un pouvoir d'accès à l'information et aux données

I Objectifs recherchés

L'ouverture des données publiques – l'*open data* – a fait d'importants progrès ces dernières années, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Toutes les administrations ont l'obligation d'apporter leur concours au service public de la donnée, afin de mettre à la disposition de tous des données de référence, en vue de faciliter leur réutilisation. Son rôle est, non pas de créer de nouvelles données, mais d'offrir une ressource fiable, authentifiée par la puissance publique. Ses modalités sont définies dans le décret n° 2017-331 du 14 mars 2017 qui précise l'organisation de la mission de service public relative à la mise à disposition des données de référence, en dressant la liste de ces données, en en fixant les critères de qualité et en précisant le rôle des administrations concernées.

Depuis 2011, le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) permet d'accéder à distance aux données individuelles de l'INSEE, des ministères de la justice, de l'éducation, de l'agriculture, des finances et de la santé, sous réserve de respecter les règles de confidentialité applicables aux données personnelles⁽¹⁾. À l'interface entre les producteurs qui déposent leurs données et leurs utilisateurs, le CASD propose un équipement garantissant un accès sécurisé aux données qui lui sont confiées, et permet leur appariement. Donnant accès à 247 sources de données, il a depuis son lancement géré ou hébergé 556 projets mobilisant 412 institutions utilisatrices et 1 519 utilisateurs. Il s'agit d'un outil de référence qu'une instance d'expertise au service du Parlement doit être en mesure d'utiliser.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, avec la mise à disposition gratuite du répertoire des entreprises SIRENE⁽²⁾, les

données de l'INSEE non protégées par le secret fiscal, le secret statistique et les autres dispositions régissant la production des données, sont en *open data*.

Plusieurs modèles de micro-simulations sont également en *open source*. Le modèle Inès, développé par l'INSEE et la DREES, est public. Le code source du programme de calcul de l'impôt sur le revenu, développé par la DGFIP, est lui aussi public depuis le 1^{er} avril 2015. Le projet *Openfisca*, qui permet de simuler l'ensemble du système socio-fiscal, a été conçu pour être gratuit et réutilisable par tous. Enfin, une partie de la documentation du modèle Mésange a été publiée.

Il n'en reste pas moins que l'*open data* ne peut pas être considéré comme la seule solution aux difficultés rencontrées par le Parlement dans l'accès aux informations nécessaires à ses travaux. Plusieurs personnes entendues par le groupe de travail, en France comme à l'étranger, ont insisté sur ces difficultés. Comme l'a relevé M. Gilles de Margerie, Commissaire général de France Stratégie, il n'est pas toujours facile d'accéder aux données : outre les limites d'accès liées au secret statistique, certaines administrations doivent encore s'accoutumer à l'idée de partager leurs données avec des services extérieurs, même s'ils sont publics. Les bases ne sont toujours accessibles en *open source* et, lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas toujours alimentées correctement, qu'elles subissent les changements de systèmes d'information et ne permettent pas toujours d'avoir un jeu de données stabilisées.

La résolution des difficultés d'accès aux informations détenues par l'administration constituera sans aucun doute la première préoccupation de l'Agence parlementaire d'évaluation, d'autant plus qu'il lui faudra non seulement accéder aux données elles-mêmes, mais également aux équipes ayant développé ou utilisant les modèles permettant de les exploiter. Transmis par France Stratégie, le tableau ci-dessous donne une liste indicative des modèles qui devront être mobilisés.

(1) Pour accéder aux sources de données disponibles au CASD, voir : <https://www.casd.eu/les-sources-de-donnees-disponibles-au-casd/>

(2) SIRENE est une base de données sur l'état civil des entreprises qui offre la possibilité de constituer des listes d'entreprises en fonction de cinq critères : localisation, activité, nature juridique, nombre de salariés et date de création.

PROPOSITIONS

Type	Nom	Source	Spécialité	Caractéristiques	Disponibilité
Modèles de microsimulation	INES	INSEE, DREES	Fiscalité	À partir des bases ERFS de l'INSEE, simulation des prélèvements sociaux et fiscaux et des prestations sociales afin d'évaluer leur impact budgétaire et redistributif	Open source
	TaxIPP / Openfisca	IPP	Fiscalité	Analyse du système socio-fiscal sur plusieurs bases de données pour mesurer les changements de comportements ou faire une analyse historique	Open source
	Destinie	INSEE	Retraites	Projection des retraites aux niveaux individuel et agrégé, calcul de droits	Pas d'accès à des tiers
		CGDD	Énergie	Modèle de microsimulation de l'énergie permettant de simuler les impacts sur les ménages de la facture énergétique	Pas d'accès à des tiers
	OMAR	DREES	Politiques sociales	Simulation au niveau individuel du partage de la dépense entre les trois financeurs : Sécurité sociale, organisme complémentaire et individu	À déterminer
	ISIS	DGT	Politiques sociales	Simulation individualisée des dépenses de santé qui permet d'étudier l'impact de modifications du système de remboursement	À déterminer
	Autonomix	DREES	Dépendance	À partir de données individuelles sur les bénéficiaires de l'APA et de l'ASH, évaluation <i>ex ante</i> des réformes des aides destinées à ces personnes	À déterminer
Modèles macro-économiques	Mésange	DGT INSEE	Macroéconomie	Modèle trimestriel, keynésien à CT et déterminé par des facteurs d'offre à LT, 5 secteurs, 2 marchés du travail, permettant d'évaluer l'impact de mesures ciblées de politique économique	Pas d'accès à des tiers
	ThreeME	OFCE ADEME	Macroéconomie Environnement	Modèle CGE néokeynésien, multisectoriel avec focus sur le secteur énergétique, permettant d'évaluer l'impact à MT et LT des politiques environnementales et de l'énergie	Open source

PROPOSITIONS

Modèles macro-économiques	e-mod	OFCE	Macroéconomie	Modèle trimestriel néokeynésien permettant des prévisions macroéconomiques à CT et MT	Avec contractualisation
	NEMESIS	SEURECO	Macroéconomie Environnement Innovation Numérique	Modèle sectoriel multi-pays (28 pays européens) avec un « cœur économique » et 3 modules (énergie-environnement, agriculture, occupation des sols) qui modélise les interactions entre secteurs économiques (30 secteurs)	Avec contractualisation
	IMACLIM	CIREC	Macroéconomie Environnement	Modèle « hybride » entre approche macroéconomique et sectorielle, avec une version statique permettant d'évaluer les impacts macroéconomiques d'une contrainte carbone, et une version dynamique pour réaliser des scénarios de LT d'évolution des systèmes énergétiques et des émissions GES	Avec contractualisation
	MIRAGE	CEPII	Commerce international	Modèle multisectoriel et multirégional avec concurrence imparfaite, différenciation des produits et IDE, permettant l'analyse des politiques commerciales	Avec contractualisation
	OLGMEGA Mars	CEPREMAP	Macroéconomie, Politiques monétaires	Modèles DGSE et OLG permettant l'analyse de politiques économiques et la prévision macroéconomique	Open source

Ces difficultés se posent dans les mêmes termes à l'étranger. M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada, a ainsi déclaré lors de son audition par le groupe de travail que l'accès aux données est « le nerf de la guerre » pour un bureau d'analyse macroéconomique, et a justifié d'inscrire

dans la loi le droit pour le Bureau parlementaire du budget de prendre connaissance gratuitement et en temps opportun de tout renseignement qui relève des ministères et qui est nécessaire à l'exercice de son mandat.

I Description

Pour garantir l'accès de l'Agence parlementaire d'évaluation aux données nécessaires à ses travaux, il faut lui donner la possibilité d'user, sur délégation de l'instance parlementaire qui l'a saisie, du pouvoir d'accès à l'information actuellement réservé aux président, rapporteur général et, dans leur domaine de

compétence, rapporteurs spéciaux des commissions des finances ⁽¹⁾.

(1) Les rapporteurs des commissions d'enquête et des commissions permanentes dotées des pouvoirs d'une commission d'enquête en disposent également aux termes des articles 5 ter et 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée.

PROPOSITIONS

Ce pouvoir est prévu par l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – article que Mme Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche et ancienne rapporteure générale du budget, a qualifié devant le groupe de travail de « *petit bijou* ». Il consiste en la possibilité d'obtenir tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et du respect du principe du secret de l'instruction et du secret médical.

L'attribution de ce pouvoir à l'Agence sur délégation nécessitera non seulement une disposition législative, mais également une modification de la Constitution. Comme l'a montré le groupe de travail dans son rapport de décembre 2017 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel s'est toujours montré très réticent à voir les pouvoirs des membres des commissions des finances étendus en dehors du champ du contrôle de l'exécution des lois financières. Il faudra donc introduire dans la Constitution – c'est l'objet de la proposition n° 2 du rapport de décembre 2017 – une disposition généralisant l'attribution de ces pouvoirs à l'ensemble des instances chargées d'exercer, directement ou par délégation, les missions de contrôle et d'évaluation du Parlement.

(1) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 194 et 195.

I Niveau de norme concerné

- pour mémoire, modification de l'article 51-2 de la Constitution ⁽²⁾
- ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux assemblées parlementaires.

(2) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 194 et 195.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 nonies – Sur délégation des instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 de la Constitution,

l'Agence parlementaire d'évaluation accède à toutes les données et informations nécessaires à la réalisation des travaux prévus à l'article 5 *quater*. Seuls le caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, ainsi que le respect du secret de l'instruction et du secret médical, peuvent lui être opposés. »

I Calendrier de mise en œuvre

Entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2019.

I Coût de la mesure ou économie générée

Sans objet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- **15 mars 2018 :**
 - M. Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie, accompagné de Mme Rozenn Desplat, experte référente pour l'évaluation des politiques publiques
- **22 mars 2018 :**
 - Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République
 - Mme Anne Brugnera, députée, vice-présidente du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
 - Mme Barbara Pompili, députée, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
 - M. Olivier Véran, député, rapporteur général de la commission des affaires sociales
 - M. Éric Woerth, député, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
- **29 mars 2018 :**
 - M. Raphaël Gauvain, député, co-rapporteur de la mission d'information sur l'application de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
 - Mme Amélie de Montchalin, députée, co-présidente de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
 - M. Guillaume Larrivé, député, co-rapporteur de la mission d'information sur l'application de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France
 - M. Gilles Lurton, député, co-président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales
 - M. Laurent Saint-Martin, député, vice-président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
- **5 avril 2018 :**
 - M. Thierry Francq, secrétaire général adjoint du Secrétariat général pour l'investissement, et Mme Sylviane Gastaldo, directrice
 - Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente de la commission des affaires sociales
 - Mme Valérie Létard, sénatrice, vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation en charge du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle
 - M. François Pillet, sénateur, rapporteur du groupe de travail du Sénat sur la réforme constitutionnelle
- **9 au 11 avril 2018, à Washington :**
 - M. Gregg Harper, représentant, président du *House Administration Committee*
 - M. Steve Womack, représentant, président du comité budgétaire de la Chambre des représentants
 - M. John Yarmuth, représentant, membre du comité budgétaire de la Chambre des représentants
 - M. Thomas Barthold, secrétaire général du *Joint Committee on Taxation*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- M. Mark Hadley et Mme Deborah Kilroe, directeur adjoint et directrice de la communication du *Congressional Budget Office*
- Mme Mary Mazanec, directrice du *Congressional Research Service*
- MM. Mark Mazur, Eric Toder et Donald Marron, chercheurs au sein de la *Brookings institution*
- Mme Maya McGuineas, présidente du *Committee for a Responsible Federal Budget (think tank)*
- M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux États-Unis
- M. Renaud Lassus, chef du Service économique régional des États-Unis
- **16 avril 2018, à Londres :**
 - M. Anthony Browne, président du *Regulatory Policy Committee*
 - M. David Lloyd, directeur de la *Scrutiny Unit* à la Chambre des communes
 - M. Adrian Jenner, directeur des relations parlementaires au *National Audit Office*
 - M. Robert Chote, directeur de l'*Office for Budget Responsibility*
- **19 avril 2018 :**
 - M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement
 - M. Marc Fesneau, député, président du groupe Mouvement Démocrate et apparentés
 - M. Ugo Bernalicis, député, représentant du groupe La France insoumise
 - Mme Valérie Rabault, députée, présidente du groupe Nouvelle Gauche
- **22 avril 2018, dans les locaux de France Stratégie :**
 - M. Gilles de Margerie, commissaire général
 - M. Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint
 - M. Philippe Martin, président délégué du Conseil d'analyse économique (CAE)
 - M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie, et ses collaborateurs
 - Mme Hélène Garner, directrice du département Travail, emploi, compétences, et ses collaborateurs
 - M. Gautier Maigne, directeur du département Société et politiques sociales, et ses collaborateurs
 - Mme Bérengère Mesqui, directrice du département Développement durable et numérique, et ses collaborateurs
 - M. Gilles Bon-Maury, responsable du secrétariat de la plateforme Responsabilité sociétale des entreprises
 - Mme Véronique Fouque, secrétaire générale, directrice du développement
- **23 avril 2018, en visioconférence :**
 - M. Giuseppe Pisauro, président, et Mme Chiara Goretti, membre du Bureau parlementaire du budget de l'Italie (*Ufficio parlamentare di bilancio*)
 - M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada

SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Afin de poursuivre la réflexion sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, un module installé sur le site de l'Assemblée nationale a permis à toute personne (citoyens, associations, *think tanks*, collaborateurs, députés...) d'adresser des contributions au groupe de travail.

Conformément à la feuille de route donnée au groupe de travail pour la deuxième phase de ses travaux, le thème cette consultation – qui s'est achevée le 4 mai 2018 – a porté sur le format et les compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement.

Quinze contributions émanant de huit contributeurs ont été reçues.

- Sur le format qui pourrait être donné à un organe d'expertise propre au Parlement, les contributeurs suggèrent de :

- se référer au *Vérificateur Général* canadien, dont les audits des administrations et sociétés publiques – qui donnent lieu à la production de rapports assortis de recommandations – favorisent le contrôle parlementaire. Le budget dévolu à un tel organe serait décidé par les bureaux des assemblées afin de garantir son indépendance ;

- constituer au sein des assemblées une ou des directions regroupant des compétences de généralistes (juridiques, économiques, sociales, comptables, budgétaires) et de spécialistes (agriculture, environnement, sécurité, éducation) aux profils variés (universitaires, contractuels, fonctionnaires d'administration centrale) et ayant accès aux données statistiques. Cet organe d'expertise devrait prendre en compte les demandes des groupes d'opposition ;

- créer un organe, éventuellement constitué par tirage au sort, respectant la parité et l'équilibre politique et garantissant la présence des minorités ;

- instituer un collège de citoyens tirés au sort, qui, sous le contrôle d'experts représentatifs, examinerait les projets de loi et amendements dans la perspective de présenter des alternatives aux initiatives du pouvoir législatif. Un tel comité pourrait être à l'origine de pétitions en vue d'un référendum d'initiative populaire ;

- soumettre au Parlement et à une assemblée de citoyens tirés au sort les rapports de la Cour des comptes et d'experts missionnés par l'exécutif, afin de statuer sur les suites à leur donner.

- S'agissant des missions d'un organe d'expertise propre au Parlement, les contributeurs suggèrent les compétences suivantes :

- formuler un avis sur les amendements présentés, afin que citoyens et députés disposent d'un autre point de vue que celui du Gouvernement et du rapporteur de la commission ;

- expertiser la qualité normative, en reprenant et en élargissant les missions du Conseil national de l'évaluation des normes ;

- contrôler l'efficience des lois (coût, enjeux, moyens à mettre en œuvre, impact social, etc.) ;

- analyser l'impact, y compris économique, des arrêts du Conseil d'État et de la Cour de cassation, afin de permettre la rédaction de propositions de loi pour corriger les effets négatifs des décisions de justice ;

- pour chaque rapport transmis au Parlement, réaliser un contre-rapport issu d'un groupe représentatif de toutes les tendances politiques.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

I Contribution de M. François Cornut-Gentile

En préambule, il convient de se féliciter de la poursuite des travaux du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale. La volonté est partagée de renforcer la place de ces deux missions constitutionnelles reconnues au Parlement. Aussi, la création d'un organisme d'expertise participant à ce renforcement est accueillie, dans son objectif et dans son principe, favorablement.

Mais, comme pour les pistes de réforme constitutionnelle suggérées précédemment par le groupe de travail, les propositions actuelles sont victimes d'un calendrier inutilement contraint, ne permettant pas un examen exhaustif des enjeux soulevés.

En dépit de la qualité des travaux et auditions menées, la démarche entreprise est aujourd'hui inachevée. L'évaluation des « outils » internes et externes mis à la disposition de l'Assemblée a insuffisamment analysé les usages faits de ces outils par les députés ainsi que les blocages internes et externes qui en empêchent leur pleine exploitation.

Ainsi, un véritable échange avec le gouvernement, et non uniquement avec des hauts fonctionnaires, autour de sa perception du contrôle et de l'évaluation parlementaires aurait été bénéfique. Rien ne sert de renforcer les pouvoirs du contrôleur si le contrôlé en rejette la légitimité et peut s'y soustraire systématiquement.

La création d'un organisme d'expertise dédié au contrôle et à l'évaluation et rattaché au Parlement exige une réflexion sur la place et la mission de chaque composante de notre système institutionnel. Face aux corps d'inspection ministériels, au Conseil d'État, à la Cour des comptes sans oublier les évaluateurs privés que sont notamment les médias, les *think-tanks*, l'université, quelle est la valeur ajoutée de cet organisme ? Répondre à cette question suppose de s'accorder sur le sens donné au contrôle parlementaire. À défaut de définir le contrôle parlementaire, la proposition du groupe de travail participera à l'empilement de structures technocratiques et manquera son objectif ultime, renforcer le Parlement.

Le dispositif proposé est assurément séduisant comme l'était celui voté dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. Le groupe de travail aurait eu intérêt à s'interroger sur le processus qui a fait de la belle idée de la LOLF un magma bureaucratique indigeste. L'examen de ce processus aurait permis d'éviter les erreurs passées auxquelles risque de se heurter la proposition soumise par le rapporteur.

Proposition n°1

Ex ante, mesurer les conséquences économiques et financières des initiatives législatives

Le rapporteur propose de « *faire réaliser par une instance d'expertise une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites et une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés par le président de l'assemblée concernée* ».

Cette proposition part du préalable que l'administration parlementaire est, par principe, incompétente pour mener une telle expertise **et non réformable**. D'où le recours à une instance extérieure.

Avant de faire appel à des compétences extérieures, il convient de dresser le bilan des compétences internes et de modifier le cas échéant les modalités de recrutement des personnels de l'administration parlementaire.

- Ainsi, l'absence de députés dans le jury du concours d'administrateur de l'assemblée est de nature à recruter des profils similaires en décalage par rapport aux besoins des députés.
- L'absence d'un concours scientifique pour recruter notamment des statisticiens est de nature à uniformiser le profil des cadres administratifs parlementaires et donc à limiter le champ des compétences.

Une fois ce travail de pure gestion analytique et dynamique des ressources humaines trop longtemps absente à l'Assemblée nationale, le recours à des compétences extérieures peut s'avérer indispensable pour combler les lacunes des services.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

L'évaluation ex-ante est limitée aux conséquences économiques et financières. **Pourquoi ne pas opter pour un renforcement de la mission d'assistance du Parlement par la Cour des comptes, reconnue d'ores et déjà par l'article 47-2 de la Constitution ?**

Les conséquences sociales, environnementales, éthiques sont écartées de l'évaluation ex-ante alors que les études d'impact transmises par le gouvernement les abordent. Aucune explication n'est donnée sur cette omission.

Dans une stratégie d'évitement du Conseil d'État et de l'obligation de publier une étude d'impact, les gouvernements s'évertuent à présenter ou à faire porter par des députés de leur majorité des amendements à leur propre texte. **En laissant le seul président de l'Assemblée juge de la saisine de l'agence pour les amendements, le dispositif adopté ne réglera en rien le système que s'évertue à dénoncer le rapporteur.**

Proposition n° 2

Ex post, évaluer l'impact de la législation et des politiques publiques

Le rapporteur souhaite « *faire réaliser par une instance d'expertise des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique en recourant aux règles et aux méthodes requises* », sans que lesdites « *règles et méthodes requises* » ne soient précisées.

En cantonnant l'évaluation parlementaire à « *l'impact de la législation et des politiques publiques* », **la proposition omet tous les domaines où l'action publique est absente.** Or, il incombe aux représentants de la Nation de se faire le porte-parole des attentes et mécontentements des Français.

L'évaluation est une mission principale dévolue aux commissions permanentes. Celles-ci peuvent engager des rapports de suivi des lois et des rapports d'information. **L'Agence parlementaire d'évaluation ne doit venir qu'en appui des commissions permanentes et non à titre principal.**

Il appartient aux présidents des commissions de démultiplier les travaux d'évaluation et de contrôle. On peut ainsi déplorer que seule la commission des finances se saisisse de la loi de règlement. L'inertie de la majorité n'est pas due à une inadéquation du règlement de l'Assemblée mais, paradoxalement au regard des discours tenus dans les médias, à une absence de volontarisme politique en matière d'évaluation et de contrôle.

Proposition n° 3

Créer une Agence parlementaire d'évaluation

Le rapporteur appelle à la création d' « *une Agence parlementaire d'évaluation supervisée par les bureaux des assemblées, dirigée par une personnalité nommée par les bureaux des assemblées et assistée par un conseil scientifique composé de spécialistes, français et étrangers, des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil)* ».

L'externalisation à des fonctionnaires des pouvoirs dévolus à des élus concourt à l'affaiblissement du Parlement. **Cette agence n'est parlementaire que par l'institution à laquelle elle est rattachée.** Rien n'est mentionné sur les modalités et l'ampleur de la tutelle exercée par les députés sur cette agence.

Le rôle du conseil scientifique n'est nullement précisé. S'il doit valider la méthodologie d'expertise, tout autant qu'il puisse en exister une seule, **il convient de déplorer l'absence de parlementaires** en son sein.

Proposition n° 4

Organiser la saisine de l'agence parlementaire de l'évaluation

Le rapporteur précise que, pour les évaluations ex ante, serait institué « *un renvoi automatique à l'agence des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés par le président de l'assemblée concernée* » et, pour les évaluations ex post, « *un programme annuel de l'agence arrêté au début de la session ordinaire par la conférence des présidents sur propositions des organes de contrôle et d'évaluation de l'assemblée concernée, avec droit de tirage des groupes minoritaires ou d'opposition* ».

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Le renvoi automatique « *des projets de loi* » revient à doubler les études d'impact déjà transmises par le gouvernement. Ceci revient à exonérer le gouvernement de l'obligation de sincérité et d'honnêteté dans les informations qu'il transmet au Parlement. Aucune contrainte n'est faite sur l'exécutif pour améliorer l'information qu'il transmet au Parlement.

Alors que dans sa réforme institutionnelle, le gouvernement souhaite accélérer la procédure parlementaire au nom d'une supposée efficacité, **cette proposition est de nature à ralentir ladite procédure non en améliorant les débats mais en multipliant les exercices technocratiques**. Il appartient au rapporteur d'expliquer la cohérence de cette proposition avec le projet du gouvernement.

Les modalités d'établissement du programme annuel d'expertise « ex-post » en début de session sont confuses et demeurent hypothétiques tant que le volume global de travail n'est pas précisé. De même, **le fait de fixer un programme de travail sur un an rigidifie la capacité du Parlement à se saisir en urgence** de questions préoccupant soudainement les Français.

Enfin, ne pas reconnaître aux commissions permanentes un droit de saisine de ladite agence revient à ne plus leur reconnaître leur pouvoir de contrôle et d'évaluation. Cette omission est particulièrement dommageable et dénote une approche technocratique et déconnectée du travail parlementaire.

Proposition n° 5

Prévoir un budget à la hauteur des besoins par redéploiement de crédits déjà ouverts

Selon le rapporteur, la charge budgétaire pour l'Assemblée nationale serait de 5,1 M€ correspondant à une quarantaine d'emplois temps plein soit 4,1 M€ de masse salariale. **La faiblesse des éléments transmis ne permet pas d'estimer la sincérité du chiffre donné :**

- Aucune indication n'est donnée quant au statut de ses personnels, aux modalités de leur recrutement ainsi que de leur rémunération.
- Aucune projection de l'évolution de cette masse salariale n'est également transmise. La faiblesse des éléments transmis ne permet pas d'estimer la sincérité du chiffre donné.

Selon les explications transmises par le rapporteur, **cette charge serait financée principalement par le transfert de 4,4 M€ de crédits alloués à France Stratégie. Aucun élément ne vient étayer ce transfert.**

- En quoi France Stratégie, organisme dépendant du Premier ministre, participe à cette agence parlementaire, au mépris du principe élémentaire de la séparation des pouvoirs ?
- Le « contrôlé » mettra-t-il à disposition du « contrôleur » ses personnels et, avec eux, les conflits d'intérêts professionnels inhérents ?

Rien n'indique que le rapporteur a exploré, au lieu de créer un énième organisme, une éventuelle clarification voire un renforcement des modalités actuelles de la saisine par le Parlement de la Cour des Comptes (article 47-2 de la Constitution), du Conseil d'État (article 39 de la Constitution) et du Conseil constitutionnel (article 41 de la Constitution).

Cet approfondissement des missions d'assistance aurait le mérite d'être soucieux des deniers publics et d'offrir une seconde option à soumettre aux députés.

Proposition n° 6

Doter l'Agence parlementaire d'évaluation de pouvoirs d'investigation

Le rapporteur propose de « *donner la possibilité à l'agence d'user des pouvoirs d'investigation actuellement réservés aux président, rapporteur général et rapporteurs spéciaux des commissions des finances* ».

Cette proposition vise à donner à des personnels administratifs des pouvoirs d'investigation, notamment de contrôle sur pièce et sur place, reconnus à ce jour aux seuls élus soit par l'article 51-2 de la Constitution pour les commissions d'enquête, soit par la LOLF pour certains membres des commissions des finances.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

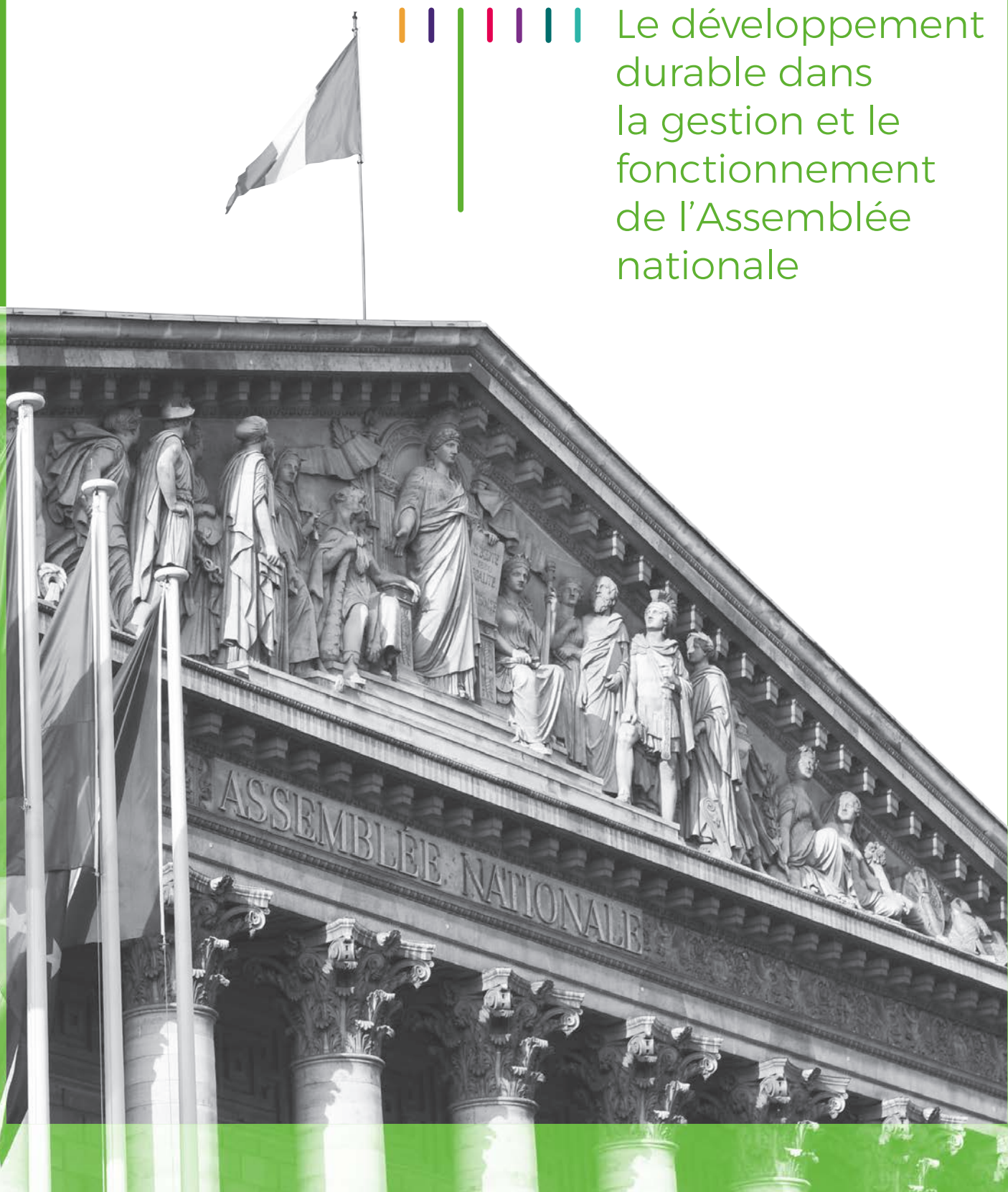
Ces pouvoirs exorbitants sont aujourd'hui strictement encadrés dans leur mise en œuvre afin de ne pas entrer en concurrence notamment avec l'autorité judiciaire. Les reconnaître à un organisme technocratique sous couvert de sa seule expertise est susceptible de porter atteinte à un exercice apaisé de l'œuvre de justice.

Il est préférable :

- De reconnaître aux rapporteurs pour avis des commissions permanentes ainsi qu'aux rapporteurs des missions d'information les pouvoirs dévolus par la LOLF aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances.
- De sanctionner les manquements de l'Exécutif dans les informations insincères ou lacunaires transmises au Parlement. Il en va ainsi du non-respect des délais de réponse aux questions écrites ou du recours abusif du secret défense.



Le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale



COMMENT IMPLIQUER TOUS LES ACTEURS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

120 JUIN 2018

Présenté par M. Bruno MILLIENNE, Rapporteur
Groupe présidé par Mme Coralie DUBOST

Composé de :

Présidente : Coralie DUBOST : La République en Marche

Rapporteur : Bruno MILLIENNE : Mouvement Démocrate et apparentés

Membres :

Jean AUBERT : Les Républicains

Marie-Noëlle BATTISTEL : Nouvelle Gauche

Guy BRICOUT : UDI, Agir et Indépendants

Fabienne COLBOC : La République en Marche

Valérie LACROUTE : Les Républicains

Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE : La République en Marche

Mathilde PANOT : La France Insoumise

Hubert WULFRANC : Gauche Démocrate et Républicaine



Photo du groupe de travail.



SOMMAIRE

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	239
I MOT DE LA PRÉSIDENTE	240
I INTRODUCTION	241
I PROPOSITIONS	244
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	257
I CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	258
I MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	260



SYNTHÈSE DU RAPPORT

Pour cette seconde étape, le groupe de travail sur « *le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale* » avait, selon sa nouvelle feuille de route, à répondre à une question qui traduisait un objectif ambitieux : « *Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale dans une démarche de développement durable ?* »

Le groupe ayant, au terme de la première étape de ses travaux, répondu à cette question en optant pour l'application à l'Assemblée nationale des principes de la responsabilité sociétale qui visent à atteindre une performance globale, intégrant les dimensions environnementale, sociale, sociétale et économique, et à s'engager dans une démarche d'amélioration continue, la nouvelle problématique devait le conduire à s'intéresser aux moyens permettant de concrétiser les dix propositions qu'il avait formulées à l'issue de cette première étape, et plus largement à s'interroger sur les conditions d'une participation active des parties prenantes internes et externes à la définition et à la réalisation d'une stratégie de développement durable.

Les auditions et visites organisées ont permis d'identifier plusieurs leviers : le déploiement d'instruments digitaux pour notamment améliorer la communication interne et externe, lequel doit cependant s'inscrire dans une stratégie cohérente reposant sur une mutualisation des moyens mis en œuvre ; la mobilisation autour d'un « *projet phare* » tel que la rénovation d'un bâtiment ; la triple nécessité d'une part, d'impliquer autrement les députés dont les activités parlementaires à l'Assemblée nationale sont souvent très accaparantes, d'autre part, de trouver au sein des différents organes et organisations constitués au sein de l'Assemblée nationale des référents capables de relayer les efforts engagés, et, enfin, de parvenir à une « *vulgarisation* », au sein des services, des questions centrales et des principes d'action de la RSO en les faisant participer à une auto-évaluation des pratiques actuelles et en organisant une veille législative, gage d'une actualisation des règles applicables à l'Assemblée nationale dans le respect du principe d'autonomie des assemblées parlementaires et d'une anticipation des objectifs définis par le législateur en matière de développement durable ; la promotion d'actions destinées à préserver la santé des parties prenantes internes et externes et, en même temps, à répondre à des préoccupations environnementales ; l'implication de la société de programme LCP-AN dans la démarche initiée par l'Assemblée nationale.

Les sept propositions présentées reprennent ces premières constatations ; elles devraient permettre de resserrer les liens entre les parties prenantes et de s'appuyer sur de nouveaux partenariats :

- / Faire de la rénovation de l'Hôtel de Broglie une opération exemplaire au regard des principes de la responsabilité sociétale.
- / Soutenir les démarches de responsabilité sociétale initiées par les députés dans leur circonscription.
- / Proposer aux services, organes et organisations internes de désigner un référent « *Responsabilité sociétale* » en leur sein.
- / Procéder, en complément du diagnostic réalisé par un tiers, à une auto-évaluation, en vue de construire la matrice d'un rapport RSO et d'en tester la faisabilité.
- / Organiser une veille législative afin d'anticiper la mise en œuvre des dispositions législatives applicables à l'Assemblée nationale relevant du développement durable.
- / Promouvoir le bien-être des parties prenantes en organisant des actions de prévention en santé environnementale à l'attention des parties prenantes internes et en améliorant l'accueil du personnel des parties prenantes externes.
- / Saisir l'occasion du renouvellement de la direction de LCP-AN pour favoriser la création de nouveaux programmes axés sur le développement durable et la responsabilité sociétale et de nouveaux objets audiovisuels.



MOT DE LA PRESIDENTE

L'Assemblée nationale est désormais engagée dans une démarche responsable, notre ambition est que l'ensemble de ses décisions intègrent les objectifs de développement durable. Son fonctionnement et sa gestion viseront une performance globale, en prenant en compte l'ensemble des domaines d'action qui relèvent de la Responsabilité Sociétale des Organisations et en s'inspirant des pratiques innovantes observées au sein d'entreprises, d'établissements publics ou de collectivités.

Les principaux acteurs de l'Assemblée nationale ont rapidement, dans leur domaine de compétences respectif tel qu'il est actuellement défini par notre règlement intérieur, pris les premières mesures destinées à l'ancrer dans la réalité.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a ainsi validé l'ensemble des dix propositions que le groupe de travail avait formulées. Le Collège des Questeurs a accepté d'engager les instruments juridiques et les moyens financiers nécessaires. Les services ont appliqué avec diligence les décisions relevant de leurs attributions.

C'est un début prometteur, sachant que de nombreux services étaient déjà engagés dans diverses démarches liées au développement durable. Il conviendra désormais de les valoriser davantage.

Ce projet ne pourra véritablement prendre forme sans l'implication de l'ensemble des parties prenantes. L'adhésion à ce projet ou à tout le moins la participation des parties prenantes internes conditionne sa réussite et garantit l'intégrité de la démarche initiée.

Les auditions et les visites organisées par le groupe de travail au cours de ces trois derniers mois avaient pour objet d'identifier les ressorts de cette implication individuelle et collective. D'ores et déjà quelques pistes qui ne remettent pas en cause le mode de fonctionnement de l'Assemblée ni les habitudes se dégagent.

Elles seront enrichies ultérieurement.

Une démarche s'inspirant des principes de la responsabilité sociétale se fonde, en effet, sur des méthodes adaptées à l'objectif poursuivi. Leur intégration, à ce stade, dans le système spécifique que constitue une assemblée parlementaire, est un objectif à long terme, qui ne pourra être atteint qu'en renforçant la coordination des propositions des différents groupes de travail.

En tout état de cause, les auditions, comme la réactivité des entités ayant proposé une offre de service pour réaliser un premier diagnostic RSO de l'Assemblée nationale, montrent que celle-ci pourra bénéficier, si nécessaire, d'un appui extérieur qualifié et expérimenté le moment venu. Les résultats de ce diagnostic seront déterminants dans la construction à long terme des réformes de l'Assemblée nationale.

Coralie DUBOST



INTRODUCTION

La responsabilité sociétale, qui guide le fonctionnement et la gestion de nombreuses entreprises et organisations dans le monde, est encore une idée neuve, en Europe et sans doute ailleurs, pour une assemblée parlementaire qui entend en appliquer à elle-même les principes.

C'est pourtant dans cette démarche que le groupe de travail dédié au « *développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale* » a souhaité engager celle-ci, en se fondant sur trois constats qui n'ont pas été démentis depuis.

Il existe, d'une part, au-delà des préoccupations propres à chaque groupe de travail, des thématiques partagées ou complémentaires qui concourent à un objectif commun qui répondrait, peut-être sous la forme d'un « *slogan* » à la question « *une nouvelle Assemblée, pour quoi faire ?* ». Il est, d'autre part, rapidement apparu que le groupe de travail ne pouvait pas se prononcer sur « *le degré de conformité de l'Assemblée nationale aux principes de développement durable* » en donnant à cette expression une signification trop étroite. Enfin, la question posée au groupe de travail supposait la définition préalable d'une grille d'analyse, d'un « *référentiel* », déclinant les domaines et les principes d'action, pour parvenir à une stratégie globale, cohérente dans ses différentes composantes et s'inscrivant dans la durée.

Au terme de cette première étape, dix propositions ont été formulées, dont la première vise à engager l'Assemblée nationale dans une démarche de conformité et de labellisation en matière de responsabilité sociétale. À cette fin, diverses orientations ont été définies : réaliser un premier diagnostic, prendre appui sur une stratégie de gouvernance, élaborer une charte et un guide de bonnes pratiques de manière collaborative et concertée, organiser des formations et des actions de sensibilisation, valoriser les actions mises en œuvre, créer un « *Trophée des générations futures* », et porter notre attention sur trois domaines particuliers, la restauration en libre-service, le tri des déchets et la dématérialisation du travail parlementaire.

Afin de porter cette nouvelle ambition, la seconde feuille route a anticipé les difficultés auxquelles sa mise en œuvre pourrait être confrontée et, en même temps, suggéré de recourir à des moyens innovants, en fixant un nouvel objectif également très ambitieux : « *Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale dans une démarche de développement durable ?* »

Premier état des lieux du degré d'implication des acteurs de l'Assemblée nationale

Les travaux législatifs témoignent de l'intérêt que suscitent au sein de l'Assemblée nationale les questions relevant du développement durable. Au cours de l'une des auditions organisées par le groupe de travail, il a même été envisagé d'évaluer les projets de loi à l'aune des principes de développement durable.

Le développement durable dans le fonctionnement et la gestion de l'Assemblée nationale n'a pas suscité le même engouement. Le peu d'assiduité aux travaux du groupe de travail en est un premier indicateur. Le module de formation, ouvert aux députés, aux collaborateurs et aux fonctionnaires, n'a attiré qu'un public clairsemé. La valorisation des actions réalisées reste timide. Les visites de l'Hôtel de Broglie et du site Fontenoy-Séguir qui ont été organisées n'ont guère éveillé plus d'intérêt.

Cette situation s'explique aisément. La première donnée à prendre en considération est certainement le temps restant disponible et les sujets abordés au sein du groupe de travail ne sont pas, à ce stade, jugés prioritaires. Les enjeux ne sont pas encore clairement identifiés.

Pourtant, les interlocuteurs sollicités par l'Assemblée nationale ont été chaque fois très réactifs et quatorze candidats ont proposé une offre de service pour la réalisation d'un diagnostic RSO.

Quels enseignements tirer de ce premier constat ?

Tout d'abord, la dynamique que le lancement du projet devait susciter reste fortement dépendante de la mise en œuvre concrète des premières mesures proposées par le groupe de travail. La réalisation de celles-ci donnera probablement une plus grande visibilité aux différents acteurs internes.

En second lieu, les acteurs externes intervenus ponctuellement dans les travaux du groupe de travail devraient être plus intimement associés à ces travaux, sur un mode sans doute plus informel.



INTRODUCTION

Enfin, comme la Présidente du groupe de travail l'avait pressenti dès les premières réunions, des auditions communes pourraient être organisées par deux ou trois groupes de travail sur des thématiques voisines ou complémentaires.

Les travaux du groupe de travail au cours de la seconde étape

Le groupe de travail a procédé à cinq auditions et deux visites ont été organisées.

L'audition de Mme Paula FORTEZA, Rapporteuse du groupe de travail sur la démocratie numérique, a permis de rappeler que le digital pouvait aussi servir la communication interne. Les travaux réalisés au sein de ce groupe participent d'une politique de responsabilité sociétale, avec la prise en considération des parties prenantes externes et l'intégration de leurs attentes dans le système de gouvernance. Des **outils numériques** communs peuvent, par ailleurs, être utilisés afin de faciliter la mise œuvre d'actions de sensibilisation ou la co-construction d'une charte. C'est une orientation qui méritera d'être approfondie. Elle semble toutefois, à ce stade, encore prématurée, tant que l'on n'a pas la certitude d'une participation suffisamment représentative des populations concernées. Un module d'*e-learning* mis au point par l'AFNOR a ainsi d'ores et déjà été testé mais son déploiement reste subordonné à la garantie d'une utilisation effective par un nombre suffisant de personnes, afin de justifier la dépense, pourtant modeste, susceptible d'être engagée. Quelques modules de sensibilisation ou d'initiation, encore peu nombreux lorsqu'ils sont consacrés à l'ensemble des problématiques relevant du développement durable, sont proposés semble-t-il gratuitement. Leur mise en ligne sur les sites intranet de l'Assemblée nationale ne serait, à supposer qu'elle soit autorisée par les détenteurs des droits d'exploitation, qu'une solution de facilité et de court terme. Un recensement des sites dont les adresses seraient indiquées, est, en revanche, envisageable. La consultation du site de l'ADEME, par exemple, permet à toute personne qui souhaite s'informer sur des thématiques particulières de télécharger les documents ou vidéos proposés.

Au cours de trois auditions, des personnes engagées bénévolement ou professionnellement en faveur du développement durable, dans le cadre de structures diverses (entreprise privée, établissement public, association) ont été entendues. Il s'agissait à la fois de bénéficier de leur expérience, notamment sur le plan pratique, et de comprendre le fonctionnement des divers **réseaux** mis en place (Comité 21, Observatoire de la RSE, Club développement durable des établissements et entreprises publics, Collège des Directeurs de Développement durable). L'appartenance à un réseau est, en soi, un gage d'ouverture et d'échanges. Cette possibilité pourra être étudiée, lors des prochains travaux du groupe de travail.

Enfin, deux visites et une audition ont été consacrées aux **bâtiments**. La rénovation de l'Hôtel de Broglie, entré récemment dans le patrimoine de l'Assemblée nationale, ne pouvait pas rester en dehors des préoccupations du groupe de travail. Sa visite, sous la conduite du directeur du service des Affaires immobilières et du Patrimoine, a permis de recueillir des informations sur les travaux envisagés et l'utilisation projetée des locaux. Cette visite a été suivie de celle du site Fontenoy-Séguir qui a fait l'objet d'une profonde restructuration intégrant les préoccupations de développement durable et où sont désormais installés divers services ministériels et plusieurs autorités indépendantes qui occupaient précédemment l'Hôtel de Broglie. L'audition du président et du directeur général du Plan Bâtiment durable a permis de souligner les enjeux relatifs à l'efficacité énergétique des bâtiments, et plus particulièrement des bâtiments tertiaires publics, et d'évoquer l'intérêt que pourrait représenter, pour l'Assemblée nationale, à terme, la signature de la charte qui formalise l'engagement d'établissements publics et d'entreprises privées en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique de leurs bâtiments.

Les nouvelles propositions destinées à impliquer les acteurs de l'Assemblée nationale en faveur du développement durable

L'implication de tous les acteurs de l'Assemblée nationale en faveur du développement durable dépend avant tout de la mise en œuvre effective des mesures proposées par le groupe de travail à l'issue de la première étape du processus engagé il y a maintenant près d'une année.

Les auditions ont permis d'identifier d'autres leviers, tels que la définition d'un plan stratégique assorti d'indicateurs ou la rédaction d'un rapport d'activité global régulièrement mis à jour, mais aussi la participation à un ou plusieurs réseaux, la conclusion de partenariats, ou l'utilisation d'outils numériques.



INTRODUCTION

Ces efforts resteront cependant vains si les principaux acteurs de l'Assemblée nationale restent dans une position d'attentisme et si aucune initiative n'est prise pour intéresser une masse critique de représentants des parties prenantes internes.

Le recours à un prestataire extérieur qui serait chargé d'organiser des ateliers de travail, ou de concevoir et d'exploiter des questionnaires en ligne, pourrait se révéler tout aussi inefficace s'il est prématuré.

Aussi, dans un premier temps, sept propositions sont présentées, visant à répondre aux objectifs suivants :

- / **Créer une saine émulation et susciter au sein de l'Assemblée nationale un intérêt pour une opération ayant un rapport direct avec le développement durable.** La restructuration de l'Hôtel de Broglie en offre l'occasion. La première proposition vise ainsi à faire de la rénovation de l'Hôtel de Broglie une opération exemplaire au regard des principes de la responsabilité sociétale.
- / **Porter une attention particulière à l'implication des députés.** Les députés ont pour principales préoccupations l'examen des textes de loi, le vote du budget et le contrôle du Gouvernement ; ces activités parlementaires ont souvent d'ailleurs un lien direct avec le développement durable et, plus largement, avec les domaines d'action couverts par le concept de responsabilité sociétale. Au sein de l'Assemblée, cette activité peut être véritablement accaparante. C'est donc surtout dans leur circonscription, qu'ils peuvent être sensibilisés et encouragés à prendre des initiatives s'inscrivant dans une démarche de développement durable. Aussi, la deuxième proposition vise à soutenir les démarches de responsabilité sociétale initiées par les députés dans les circonscriptions.
- / **Identifier des correspondants pour relayer les actions menées.** Il est difficile voire impossible de mobiliser ou d'impliquer l'ensemble des acteurs de l'Assemblée nationale. La troisième proposition vise donc à proposer aux services, organes et organisations internes de désigner un référent « responsabilités sociétale » en leur sein.
- / **Confier à la hiérarchie administrative un premier travail de réflexion.** La notion de responsabilité sociétale reste sans doute encore confuse pour certains responsables administratifs. Répondre à un questionnaire peut être un bon moyen d'identifier les principaux éléments à prendre en compte. La quatrième proposition vise ainsi à procéder, pour compléter le diagnostic confié à un prestataire extérieur, à une auto-évaluation interne, sur la base du questionnaire utilisé par l'INSEE dans le cadre de son « *enquête sur les entreprises et le développement durable* », en vue de construire la matrice d'un futur rapport RSO.
- / **Établir un lien entre les activités normatives de l'Assemblée nationale s'imposant aux personnes physiques et morales résidant sur notre territoire et créer les conditions pour que l'Assemblée nationale elle-même se montre exemplaire.** Une première mesure est ainsi proposée. L'organisation d'une veille législative au sein de l'Assemblée nationale lui permettra d'anticiper la mise en œuvre des dispositions relevant du développement durable et de coordonner sa stratégie avec les orientations définies au niveau national et les engagements internationaux de la France.
- / **Favoriser de nouvelles synergies et mobiliser les parties prenantes en mettant l'accent sur la protection de la santé de tous.** Il s'agit de donner un contenu concret à de nouveaux concepts. Dans un premier temps, il est proposé de prendre en compte l'intérêt des parties prenantes internes en organisant des formations et des animations axées sur la santé environnementale, et de prendre en charge les besoins de parties prenantes externes accueillies à l'Assemblée nationale, en commençant par les conditions d'accueil des chauffeurs des membres du Gouvernement.
- / **Saisir l'opportunité que représente l'existence de LCP-AN pour vivifier la communication interne et externe de l'Assemblée nationale.** À cette fin, la septième proposition vise à favoriser, sur une base contractuelle, la création de nouveaux programmes ayant pour thèmes le développement durable et la responsabilité sociétale, ainsi que de nouveaux objets audiovisuels.



PROPOSITIONS

1 FAIRE DE LA RÉNOVATION DE L'HÔTEL DE BROGLIE UNE OPÉRATION EXEMPLAIRE AU REGARD DES PRINCIPES DE LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE

I Description

Le 20 décembre 2017, le Bureau a décidé de conserver l'ensemble immobilier de Broglie, situé 35 rue Saint-Dominique, et d'engager les opérations d'aménagement. Les lignes directrices du projet de rénovation de cet ensemble ont été examinées, en présence du Président de l'Assemblée nationale, et validées par le Collège des Questeurs, le 22 février 2018 ; plusieurs marchés liés à ce projet de rénovation ont été lancés, après autorisation donnée par le Collège des Questeurs, le 15 mars dernier.

Le programme fonctionnel et technique devrait être prochainement validé par le Président et les Questeurs.

La restructuration de ces bâtiments sera l'occasion de prendre en considération des préoccupations environnementales majeures et de répondre à des

besoins que le cadre immobilier actuel ne permet pas de satisfaire.

Elle doit être aussi porteuse d'une nouvelle façon de communiquer sur les projets immobiliers de l'Assemblée nationale tant à l'attention de l'ensemble des parties prenantes internes que vis-à-vis des parties prenantes externes.

En cela elle pourra se dire exemplaire et constituer une source d'inspiration pour l'ensemble des propriétaires de bâtiments tertiaires publics, État et collectivités territoriales notamment.

I Objectifs recherchés

Il s'agit de saisir l'opportunité de la rénovation de l'Hôtel de Broglie, pour susciter au sein de l'ensemble des acteurs de l'Assemblée nationale, une saine émulation en faveur du développement durable, en s'appuyant sur les moyens que la responsabilité sociétale nous offre :

- Tout d'abord, en faisant la démonstration que l'Assemblée nationale compte agir résolument en faveur de la préservation de l'environnement et mobilise les moyens nécessaires afin de lutter efficacement contre le changement climatique tout en offrant, au sein des bâtiments de l'Assemblée nationale, aux députés et à leurs collaborateurs, de bonnes conditions de travail.

- Mais aussi, en jouant pleinement le jeu de la transparence, sur une opération ciblée mais d'envergure,

avec la mise en ligne sur son site d'une page dédiée à cette opération et régulièrement mise à jour, retraçant les décisions prises, les dépenses d'investissement engagées, les différents marchés conclus dans le respect des principes de l'achat durable et les travaux réalisés.

- Enfin, en ouvrant ce chantier aux idées des députés et des collaborateurs qui occuperont ces locaux, ainsi qu'aux agents et fonctionnaires de l'Assemblée nationale qui seront chargés d'en assurer le fonctionnement, mais également des parties prenantes externes, publiques, telles que le Plan bâtiment durable, le Centre scientifique et technique du bâtiment, l'ADEME, ou la mairie de Paris, et privées, entreprises, citoyens ou riverains.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre de cette proposition est subordonnée à une décision commune du Président de l'Assemblée nationale et du Collège des Questeurs.



PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

Dès lors que la décision est prise, elle peut être mise en œuvre très rapidement. Elle suppose la création d'un outil de communication adapté, assurant une présentation claire du projet et des étapes de réalisation, offrant à des

organismes ou des individus la possibilité d'exprimer leurs remarques ou leurs suggestions, ainsi que la mobilisation de ressources humaines pour l'exploitation des contributions adressées et la mise à jour du site.

I Coût de la mesure

Non déterminé. Si ce travail peut, en totalité, être réalisé « *en interne* », aucune charge supplémentaire ne sera a priori créée. En tout état de cause, cette proposition complète celles, émises par le groupe de travail sur

« *l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel* », visant à réorganiser le site Internet de l'Assemblée.



PROPOSITIONS

2 SOUTENIR LES DÉMARCHES DE RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE INITIÉES PAR LES DÉPUTÉS DANS LES CIRCONSCRIPTIONS

I Description

L'activité des députés dans leur circonscription reste en grande partie méconnue. Les efforts visant à améliorer la transparence des activités parlementaires se sont, pour l'instant, limités aux activités législatives et de contrôle qu'ils exercent dans les salles du Palais Bourbon. Le rôle des députés dans les circonscriptions n'est pas pour autant ignoré. Des moyens sont, en effet, alloués aux députés, pour qu'ils y exercent leur mandat dans des conditions satisfaisantes.

Par ailleurs, les auditions ont montré qu'il est difficile d'essayer d'impliquer directement les députés sur des thématiques de développement durable dès lors que celles-ci se limitent au fonctionnement et à la gestion de l'Assemblée nationale.

Pour dépasser ces deux écueils, il est proposé de s'inspirer des dispositifs dénommés « *stages en immersion* » mis en place pour favoriser la connaissance de certaines

institutions ou des acteurs économiques, tels que les juridictions, la gendarmerie, ou l'entreprise, et de valoriser les actions conduites par les députés dans leur circonscription en faveur du développement durable et de la responsabilité sociétale.

Pour ce faire, il pourrait être envisagé de lancer « *un appel à partenariats* », chaque organisme partenaire s'engageant à apporter, sur une base volontaire, son expertise, au cours de visites et de rencontres avec les députés organisées dans leur circonscription et librement déterminées entre les participants et les organisateurs. Outre les ministères et leurs administrations déconcentrées, divers autres organismes pourraient être sollicités, tels que l'ADEME, le réseau des centres permanents d'initiatives pour l'environnement, ou d'autres réseaux d'organismes ou d'établissements publics, d'entreprises privées ou encore de structures associatives impliqués dans les problématiques RSE/RSO.

I Objectifs recherchés

Il s'agit de donner une « *visibilité* » aux actions engagées par les députés dans leur circonscription en faveur du développement durable et de les inciter à promouvoir ces réalisations sur le site Internet qu'ils ont créé. Ces initiatives pourraient, à terme, être présentées sur une page du site public de l'Assemblée nationale. Dès lors que les démarches initiées par les députés seraient portées à la connaissance du jury qui sera constitué en vue d'attribuer le « *Trophée des générations futures* », le

cadre de cet événement pourrait leur permettre de communiquer sur leur engagement et de faire part de l'expérience acquise au niveau local.

Mais, dans un premier temps, le but recherché est de les encourager et de les sensibiliser en leur proposant, dans leur circonscription, des interlocuteurs compétents, et en s'appuyant sur les organismes disposant d'antennes sur tout le territoire ou sur des réseaux existants.

I Niveau de la norme concerné

Les stages en immersion ont généralement reposé sur une initiative du Président de l'Assemblée et une mise en

œuvre dans les conditions définies par le Collège des Questeurs.

I Calendrier de mise en œuvre

Pour la mise en œuvre de cette proposition, des contacts doivent être au préalable pris et il serait

préférable de disposer d'une offre la plus aboutie possible.



PROPOSITIONS

I Coût de la mesure

Limitée à chaque circonscription du député, cette expérience n'est pas de nature à générer des coûts supplémentaires, lesquels, en tout état de cause, pourront

être pris en charge sur la base de l'avance pour frais de mandat qui s'est substituée, à compter 1^{er} janvier 2018, à l'IRFM.



PROPOSITIONS

3 PROPOSER AUX SERVICES, ORGANES ET ORGANISATIONS INTERNES DE DÉSIGNER UN RÉFÉRENT « RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE » EN LEUR SEIN

I Description

Cette proposition vise à inviter les services, les groupes politiques et les organisations internes - organisations syndicales ou associations de fonctionnaires et de collaborateurs, mais aussi associations constituées au sein de l'Assemblée nationale et statutairement liées à celle-ci, telles que l'Association sportive et culturelle de l'Assemblée nationale (ASCAN) ou l'Association pour la gestion des restaurants administratifs de l'Assemblée nationale (AGRAN)- à désigner en leur sein un « référent » RSO. Mme Hélène Valade, Directrice Développement durable du groupe Suez, avait utilisé le mot d'« ambassadeurs ». Cette initiative pourrait d'ailleurs s'étendre, le cas échéant, aux autres groupes de travail.

Au cours de la première étape du processus mis en œuvre à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, le groupe de travail avait constaté qu'une approche plus transversale devait être encouragée ; la seconde phase a permis d'identifier d'autres freins au déploiement d'une démarche de développement durable. Le cloisonnement n'est pas seulement thématique ou organisationnel, il affecte aussi les échanges entre les différentes populations travaillant à l'Assemblée nationale et les parlementaires.

Les membres du groupe de travail, sa Présidente comme son Rapporteur, ne sont pas habilités à engager une telle démarche, même si celle-ci repose sur le volontariat.

I Objectifs recherchés

Cette proposition répond à plusieurs objectifs :

/ Constituer des relais au sein de l'Assemblée nationale permettant de rendre plus effectives les actions engagées par le groupe de travail ou à son initiative (formations et actions de sensibilisation, co-construction d'une charte, voire réunions du groupe de travail).

/ Préfigurer un réseau interne à l'Assemblée nationale, sur la base duquel pourrait être envisagé le « raccordement » à des réseaux existants, afin de favoriser les échanges et les transferts d'expériences et de connaissances.

À terme, ce réseau interne pourrait, le cas échéant, se constituer en association et disposer de moyens pour son fonctionnement, dans les conditions définies par le Collège des Questeurs.

I Niveau de norme concerné

Ayant une base volontaire, cette proposition n'exige, à ce stade, l'édiction d'aucune norme particulière. Un courrier devra simplement être adressé aux groupes, par le

Président de l'Assemblée nationale, et aux autres organisations ainsi qu'aux services par le Questeur délégué, si cette proposition est retenue.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition peut être mise en œuvre rapidement ; son efficacité dépendra toutefois des réponses que les organismes sollicités souhaiteront donner.



PROPOSITIONS

I Coût de la mesure

À ce stade, la proposition ne génère aucun coût direct. Si sa mise en œuvre permet de donner plus d'effectivité aux propositions émises par le groupe de travail, notamment en matière de formations ou d'actions de sensibilisation,

le coût indirect qui en résultera restera modeste et aura principalement pour effet de justifier la dépense engagée, qui reste à ce jour latente.



PROPOSITIONS

4 PROCÉDER, EN COMPLÉMENT DU DIAGNOSTIC RÉALISÉ PAR UN TIERS, À UNE AUTO-ÉVALUATION, EN VUE DE CONSTRUIRE LA MATRICE D'UN RAPPORT RSO ET D'EN TESTER LA FAISABILITÉ

I Description

Les propositions formulées par le groupe de travail, au terme de la première étape, n'ont pas, à l'exception de quelques actions ponctuelles, permis de susciter de nouvelles initiatives de plus grande envergure susceptibles de relever d'une stratégie de développement durable ou d'un plan d'action RSO.

Le diagnostic confié à un prestataire extérieur devrait permettre de dresser un premier état des lieux de la situation actuelle.

Mais, afin d'impliquer davantage les acteurs, notamment administratifs, de l'Assemblée nationale, il semble

nécessaire de les faire participer directement à l'évaluation des actions qu'ils ont contribué à mettre en œuvre. Pour ce faire, un questionnaire serait adressé aux deux Secrétariats généraux. Ce questionnaire reprendrait celui de l'enquête réalisée par l'INSEE, en 2016, sur les entreprises et le développement durable, qui n'est pas entièrement adapté au mode de gestion et de fonctionnement de l'Assemblée nationale, mais qui appelle, pour cette raison, sur les questions qui ne peuvent être transposées à une organisation telle que l'Assemblée nationale, un effort de réflexion afin de les adapter à ce contexte ou une prise de position nette en vue de les écarter.

I Objectifs recherchés

Cette proposition vise, en premier lieu, à susciter une réflexion interne sur la mise en œuvre d'une démarche RSO au sein de l'Assemblée nationale permettant aux responsables administratifs de s'approprier les

thématiques centrales et d'exprimer leurs positions sur la pertinence ou non de celles-ci.

Sa mise en œuvre permettrait, en second lieu, de dessiner la matrice de ce que pourrait être un rapport RSO.

I Niveau de norme concerné

La mesure proposée n'exige l'édiction d'aucune norme. Elle devrait d'ailleurs constituer une initiative volontaire et non une obligation.

I Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition peut également être engagée rapidement.

I Coût de la mesure

La mise en œuvre de la mesure reposera uniquement sur le temps consacré par les différents services à répondre au questionnaire et, éventuellement, à l'enrichir. Ce

temps devrait être limité, chaque service disposant des compétences et informations nécessaires pour y répondre.



PROPOSITIONS

5 ORGANISER UNE VEILLE LÉGISLATIVE AFIN D'ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS APPLICABLES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET RELEVANT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

I Description

L'activité législative est riche en textes visant à répondre à des objectifs de développement durable et relevant des principes de la responsabilité sociétale.

Les premières lois de la présente législature en témoignent. Les lois pour la confiance dans la vie politique ont ainsi clairement répondu à des préoccupations éthiques et de transparence.

Certains textes, dont l'objet est plus général, sont également applicables à l'Assemblée nationale. Sans viser expressément les assemblées parlementaires, elles s'appliquent à diverses entités, notamment publiques, ou visent explicitement l'État.

L'actualité récente en fournit des exemples, tels que le projet de loi relatif à la protection des données, celui portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui comporte une disposition sur l'efficacité énergétique des bâtiments à usage tertiaire, ou le projet de loi pour un équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et

une alimentation saine et durable dont deux dispositions visent respectivement à répondre à une demande sociétale d'évolution des produits proposés par la restauration collective publique et à lutter contre le gaspillage alimentaire.

Le respect de la légalité figure parmi les principes de base de la responsabilité sociétale. Celle-ci doit par ailleurs inciter les entreprises et les organisations qui s'en réclament à aller au-delà des obligations prescrites par la loi, notamment en ce qui concerne les droits de l'Homme, l'environnement ou les relations et les conditions de travail. Plusieurs entreprises se sont engagées dans cette voie, comme l'a relevé une enquête réalisée par l'INSEE.

La proposition présentée vise à instituer une nouvelle procédure, afin qu'une veille législative puisse être organisée au sein des commissions parlementaires, et qu'un relevé des dispositions susceptibles d'être applicables à l'Assemblée nationale soit systématiquement établi.

I Objectifs recherchés

Il s'agit, dans le respect du principe de l'autonomie des assemblées parlementaires, d'organiser une procédure au sein de l'Assemblée nationale, afin d'identifier systématiquement les dispositions législatives adoptées par le Parlement, relevant du développement durable, dans ses dimensions économique, sociale et environnementale, et susceptibles d'être appliquées à l'Assemblée nationale. Une veille législative est actuellement assurée mais elle n'est pas organisée de

telle sorte qu'elle puisse alimenter une stratégie globale et cohérente de responsabilité sociétale. Les autorités compétentes de l'Assemblée nationale pourraient ainsi planifier les actions à engager, notamment lorsque des objectifs chiffrés sont définis, de décider, le cas échéant, sur une base volontaire, d'appliquer à l'Assemblée des dispositions qui, sans lui être applicables directement, sont imposées à d'autres entités, ou d'anticiper les échéances fixées.

I Niveau de norme concerné

Une note conjointe des Secrétaires généraux suffirait à définir le principe d'une veille et les circuits de transmission des relevés.



PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre de la mesure proposée pourrait être immédiate, dès lors qu'une procédure aura été définie et que les thématiques se rapportant à la responsabilité sociétale auront été définies. Celles-ci

pourraient, dans un premier temps, se limiter à l'environnement, aux relations et conditions de travail, aux droits de l'Homme, ainsi qu'à la commande publique et à la loyauté des pratiques.

I Coût de la mesure

A priori, aucun coût n'est généré par la mise en œuvre de cette proposition.



PROPOSITIONS

6 PROMOUVOIR LE BIEN-ÊTRE DES PARTIES PRENANTES EN ORGANISANT DES ACTIONS DE PRÉVENTION EN SANTÉ ENVIRONNEMENTALE À L'ATTENTION DES PARTIES PRENANTES INTERNES ET EN AMÉLIORANT L'ACCUEIL DU PERSONNEL DES PARTIES PRENANTES EXTERNES

I Description

Certaines entreprises, en avance sur d'autres, ont créé au sein de leur organisation une structure dédiée au « *Bien-être* » qui est à la fois un objectif et un moyen de leur performance globale.

Préserver la santé des parties prenantes en prévenant les atteintes à celle-ci est, à cet égard, une étape primordiale répondant au « *devoir de vigilance* ».

L'Assemblée nationale s'est dotée de divers dispositifs pour répondre à cet objectif : présence dans ses locaux de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, installation d'un cabinet de soins, organisation d'un comité d'hygiène et de sécurité, désignation dans les services, sur une base volontaire, d'assistants de prévention (ACMO), organisation de formations de secourisme, emploi de coordinateurs Sécurité et protection de la santé pour les chantiers de travaux engagés sur les bâtiments de l'Assemblée nationale.

Ces actions devraient toutefois d'inscrire dans une démarche globale et inclusive, relevant des principes de la responsabilité sociétale ou du concept QSE (Qualité Santé Environnement).

La proposition formulée à ce stade a ainsi pour objet de combler deux lacunes.

D'une part, par la mise en place de formations et d'actions de prévention en santé environnementale, au bénéfice des députés employeurs et des chefs de service, mais également des fonctionnaires et agents contractuels de l'Assemblée, des collaborateurs des députés et assistants des groupes, sur la base de modules consacrés à la qualité de l'air, à la nutrition, à la pratique régulière d'activités physiques, aux prescriptions en matière d'hydratation, notamment lors des périodes de canicule. La BSPP, les médecins de soins et de prévention, et un organisme externe tel que l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) par exemple, seraient associés à la construction de cette nouvelle stratégie et à l'élaboration d'un cahier des charges pour la conclusion d'un marché garantissant la cohérence, la bonne organisation et la pérennité des formations et ateliers d'animation.

D'autre part, l'engagement d'actions ciblées destinées à préserver la santé et le bien-être du personnel employé par les prestataires extérieurs intervenant dans l'enceinte de l'Assemblée nationale et les visiteurs de celle-ci. La première mesure proposée dans ce cadre vise à offrir aux chauffeurs des parties prenantes externes, parmi lesquelles les membres du Gouvernement, des solutions d'accueil satisfaisantes.

I Objectifs recherchés

Les deux mesures proposées se fondent sur des considérations juridiques, sanitaires, environnementales et économiques.

Tout employeur, public ou privé, est astreint, vis-à-vis de ses agents ou de ses salariés, à une obligation de résultat

en matière de santé, les manquements constatés constituant en droit social une faute inexcusable engageant sa responsabilité. Les principes de la Responsabilité sociétale permettent de pallier l'absence d'exhaustivité des prescriptions réglementaires dans ce domaine.



PROPOSITIONS

Le réchauffement climatique et la pollution créent de nouvelles nuisances, alors que l'écologie offre de nouvelles solutions respectueuses de la santé des personnes. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la santé environnementale recouvre tous les

aspects de la santé humaine déterminés par des facteurs physiques, biologiques, sociaux et psychosociaux de l'environnement. Il s'agit ainsi de transformer des risques en opportunités.

I Niveau de norme concerné

La mise en œuvre des deux mesures proposées est subordonnée à une décision du Collège des Questeurs.

I Calendrier de mise en œuvre

L'une des mesures suppose la conclusion d'un marché public et l'autre nécessite un examen des solutions envisageables dans un contexte de pénurie de locaux

disponibles. Elles ne pourront donc être mises en œuvre avant 2019.

I Coût de la mesure

Le coût des formations et actions de prévention pourrait s'élever à 40 000 euros, à raison de cinq modules par an, au coût unitaire de 2 000 euros TTC, pendant quatre ans.

Le coût de l'amélioration de l'accueil des chauffeurs de visiteurs dépend de la disponibilité de locaux existants et des résultats de la concertation qui devra être engagée entre les parties prenantes concernées.



PROPOSITIONS

7 SAISIR L'OCCASION DU RENOUVELLEMENT DE LA DIRECTION DE LCP-AN POUR FAVORISER LA CRÉATION DE PROGRAMMES AXÉS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE ET DE NOUVEAUX OBJETS AUDIOVISUELS

I Description

Après avoir, le 29 novembre 2017, lancé une nouvelle procédure de désignation du président-directeur général de la chaîne parlementaire LCP-AN, le Bureau, le 14 mars 2018, a, à la majorité, nommé M. Bertrand DELAIS, à compter du 8 juin 2018.

La promotion du développement durable et des principes de la responsabilité sociétale passe aussi par l'utilisation de moyens audiovisuels. L'existence de LCP-AN, qui est financée par une dotation publique, constitue une opportunité que l'Assemblée nationale pourrait saisir, dans le respect des statuts de la société de programme et des principes qui lui sont applicables (indépendance éditoriale, impartialité de ses programmes et pluralisme), pour diffuser des émissions consacrées aux travaux de l'Assemblée nationale, créer

des programmes éducatifs intégrant les questions centrales de la responsabilité sociétale et aussi concevoir des modules audiovisuels innovants qui pourraient être utilisés par l'Assemblée nationale dans le cadre de sa politique de communication.

La Chaîne parlementaire a été créée par une loi du 30 décembre 1999, laquelle confie aux Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat le contrôle de ses programmes. Aux termes de la loi, chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée.

I Objectifs recherchés

Il s'agit de s'appuyer sur LCP-AN dont le capital est détenu en totalité par l'Assemblée nationale, pour l'inciter, en respectant son indépendance éditoriale et le pluralisme des groupes, à créer des émissions sur le développement durable et la responsabilité sociétale, en prenant en compte les travaux menés au sein de

l'Assemblée, notamment ceux du groupe de travail, et, dans le cadre de procédures administratives et financières adaptées, à concevoir des produits audiovisuels que l'Assemblée utiliserait dans le cadre de sa stratégie de communication interne et externe.

I Niveau de norme concerné

Le contrat est la norme pertinente. Son contenu, négocié entre LCP-AN et l'Assemblée nationale, doit recueillir l'accord du président-directeur général et du conseil d'administration de la chaîne, ainsi que l'accord du Président de l'Assemblée nationale et de son Bureau. Il serait soumis également à la Délégation du Bureau de

l'Assemblée chargée de la communication, dans laquelle siège le Premier Questeur. Si ce contrat a, pour l'Assemblée nationale, des incidences financières, il devra, par ailleurs, préalablement être soumis au Collège des Questeurs.

I Calendrier de mise en œuvre

Le calendrier de la mise en œuvre de cette mesure est laissé à la libre appréciation des organes dirigeants de la société et du Bureau de l'Assemblée nationale.



Le développement durable
dans la gestion et le
fonctionnement de
l'Assemblée nationale

PROPOSITIONS

I Coût de la mesure

Indéterminé.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES



Le développement durable
dans la gestion et le
fonctionnement de
l'Assemblée nationale

18 MARS 2018

- / Mme Paula FORTEZA, Rapporteuse du Groupe de travail de l'Assemblée nationale sur « *La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne* »

15 AVRIL 2018

- / Mme Hélène VALADE, Directrice du Développement durable au sein du groupe Suez, membre du Comité 21 et de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises, Présidente de la Plateforme RSE 2016-2017, Vice-Présidente du Collège des directeurs du Développement durable

16 AVRIL 2018

- / M. Stéphane GUY, Directeur du service des Affaires immobilières et du Patrimoine de l'Assemblée nationale et Mme Marie-Danièle PESSARD, Architecte au sein du SAIP (Hôtel de Broglie, 35, rue Saint-Dominique, Paris)
- / M. Patrick ROGER, Chef de la division du Patrimoine et de la Logistique à la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, M. Stéphane GUENEAU, Chef de projet Ségur-Fontenoy, et Mme Bianca CASTELLI, Responsable du Département Conception, au sein de Greenaffair (Site Ségur-Fontenoy, 20, avenue de Ségur, Paris)

19 AVRIL 2018

- / MM. Philippe PELLETIER et Jérôme GATIER, respectivement Président et Directeur du Plan Bâtiment durable

24 MAI 2018

- / Mme Bettina LAVILLE, Présidente du Comité français pour l'environnement et le développement durable (« Comité 21 »)
- / Mme Hélène RAMBOURG, Responsable du département RSO et Mme Sandrine CORMIER, Chef de projet RSE, au sein de Pôle Emploi, membre du Club développement durable des établissements et entreprises publics



CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

I Contribution de MM. Guillaume GOUFFIER-CHA et Matthieu ORPHELIN

24 mai 2018

Contribution de la part de Guillaume GOUFFIER-CHA et Matthieu ORPHELIN, vice-présidents du Club des élus nationaux pour le vélo

En tant que co-présidents du Club des élus nationaux pour le vélo, nous sommes déterminés à porter une politique vélo ambitieuse, et à lui donner une traduction législative. Il nous semble également opportun que l'Assemblée nationale soit exemplaire et promeuve en son sein l'usage du vélo comme moyen de se déplacer au quotidien. Nous saluons d'ores et déjà la mesure permettant d'intégrer les abonnements Vélib' et Autolib' dans les frais de déplacements des députés. Il nous semble que d'autres mesures fortes et symboliques pourraient être portées par le groupe de travail développement durable pour une politique vélo véritablement ambitieuse au sein de l'Assemblée.

L'**indemnité kilométrique vélo (IKV)** a prouvé son efficacité là où elle a été mise en place, comme l'indique un rapport porté par Matthieu Orphelin et des associations vélo, transmis à Elisabeth Borne en décembre 2017. Cette indemnité versée par l'employeur aux salariés qui utilisent un vélo pour leurs déplacements domicile-travail, à hauteur du nombre de kilomètres parcourus, permet de doubler la pratique en moins d'un an. Ses bénéfices sont nombreux et quantifiables, notamment sur la santé des salariés : division par deux du nombre de salariés ayant une activité physique insuffisante, réduction des absences (-15 % arrêts maladie pour un salarié cycliste). De plus, les coûts de sa généralisation sont très limités puisque d'après le rapport le coût moyen de l'IKV est en moyenne de moins de 23 € par salarié et par an dans l'hypothèse la plus ambitieuse.

Plusieurs députés souhaitent mettre en place l'IKV pour leurs équipes. Le service de l'Assemblée en charge des ressources humaines pourrait s'inscrire dans l'expérimentation en cours. Cela vaut aussi bien pour les collaborateurs travaillant sur les sites parisiens que pour les collaborateurs de région incités ainsi à faire les déplacements en conscription à vélo.

À terme, l'ensemble des agents de l'Assemblée nationale (fonctionnaires, contractuels et collaborateurs) pourraient être motivés à venir travailler à vélo.

Les aménagements vélos dans et autour de l'Assemblée nationale ne sont pas du tout satisfaisants actuellement. À ce jour, la cour Sully est le seul endroit prévu pour le stationnement des vélos au sein du Palais Bourbon. Elle présente l'avantage d'être équipée de racks abrités et on peut constater qu'il en est fait usage. Mais cette cour n'est pas très facile d'accès et éloignée des autres sites de l'Assemblée nationale.

On constate par ailleurs qu'il n'existe aucun arceau vélos dans toutes les rues aux alentours de l'Assemblée nationale. De nombreux interlocuteurs ont déploré cette situation, ne sachant où accrocher leurs vélos aux abords de l'Assemblée lorsqu'ils viennent pour une réunion ou un colloque.

Les rues environnant l'Assemblée sont de plus dangereuses pour les vélos, comme l'a malheureusement démontré l'accident mortel dont a été victime une collaboratrice il y a quelques semaines. Des aménagements conformes au code de la rue sont urgents. Les services de l'Assemblée en ont déjà fait la demande, mais rien n'est encore prévu.

Or pour encourager les déplacements à vélo, il est nécessaire de pouvoir circuler et stationner facilement et de manière sécurisée sur le lieu de travail. L'Assemblée pourrait avoir une action concrète auprès de la Ville de Paris afin que des arceaux soient installés dans les rues adjacentes et sur la place du Palais Bourbon. Cela aurait une action incitative auprès des agents.



CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Enfin, l'Assemblée nationale dispose d'une dizaine de vélos mis à la disposition des députés, collaborateurs et fonctionnaires, sous forme de prêts. Les recours à ces prêts restent très marginaux et les vélos garés dans la cour Sully ne sont pas tous en état de marche. Il pourrait être envisagé que soient mis à disposition des **vélos à assistance électrique**. Il existe des offres en leasing, clé en main, qui pourraient être étudiées.

Guillaume GOUFFIER-CHA, député du Val-de-Marne

Matthieu ORPHELIN, député du Maine-et-Loire



MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

SUR LES 10 PROPOSITIONS PRÉSENTÉES EN DÉCEMBRE 2017, ON EN DÉNOMBRE :

12 qui ont été mises en œuvre, portant sur :

/ La valorisation des mesures et innovations mises en œuvre au sein de l'Assemblée nationale en termes de développement durable

La communication sur les démarches déjà mises en œuvre à l'Assemblée nationale ne valorisait pas assez les réussites des différents services en termes de développement durable. La politique de communication de l'institution devait donc être adaptée pour améliorer le niveau d'information quant aux avancées réalisées. Une actualisation des sites internes et externes de l'Assemblée nationale a été réalisée, et une mise à jour régulière des actions en termes de développement durable est effectuée régulièrement par le service de la communication.

/ Le renforcement de la politique de gestion et de tri des déchets

Des actions ont été menées et permettent d'ores et déjà de recycler de nombreux déchets (piles, ampoules, bois, métaux, verre, canettes, déchets organiques, végétaux, toners, capsules de café...) mais des progrès sont encore possibles, notamment en matière de récupération du papier usagé dont la production, nonobstant le processus de dématérialisation constaté ces dernières années, demeure encore trop importante. C'est pourquoi la Questure de l'Assemblée nationale vient de valider l'achat de nouveaux bacs de tris sélectifs pour l'ensemble des locaux de l'Assemblée, qui seront installés d'ici l'été, ainsi que la revalorisation des mégots récoltés sur l'ensemble des sites de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, des formations au tri sélectif devront être organisées dès la rentrée 2018.

15 qui sont en cours de mise en œuvre, portant sur :

/ Confier à un tiers la réalisation d'un diagnostic de responsabilité sociétale

Il s'agit de réaliser un audit global de l'Assemblée nationale portant sur l'ensemble de sa politique de développement durable. Cette décision s'insère dans le cadre de la démarche de conformité initiée en matière de construction d'un référentiel conforme aux principes de responsabilité sociétale des organisations. Le prestataire en charge de la réalisation de cet audit global a été désigné jeudi 17 mai suite à un appel d'offres. La candidature de l'AFNOR a été retenue. L'audit démarre immédiatement et sera en cours durant plusieurs semaines. Il fera l'objet d'un rapport complet de diagnostic et de propositions qui devrait être rendu à l'Assemblée nationale dans le courant de l'été.

l'Assemblée nationale avec les principes du développement durable. Des référents par service seront prochainement identifiés, premier pas vers la construction d'un comité de pilotage plus global au sein de l'Assemblée nationale.

/ Organiser des formations et des actions de sensibilisation en matière de développement durable

La sensibilisation et la formation sont les deux piliers de la démarche de développement durable à l'Assemblée nationale. Elles doivent être destinées à tous les acteurs : députés, collaborateurs, fonctionnaires, etc. Cette action sera construite sur une démarche de long terme, allant de la sensibilisation initiale à des formations plus élaborées, avec une démarche innovante et collaborative. Une première formation, dispensée par l'AFNOR, a été proposée à l'ensemble des députés et collaborateurs le 9 avril de 14 h 30 à 17 h 30.

/ Définir une stratégie de gouvernance en matière de développement durable

Afin de s'inscrire dans la durée, la mise en œuvre d'une politique de développement durable à l'Assemblée nationale doit s'appuyer sur une stratégie de gouvernance et un pilotage spécifiques. Il est donc nécessaire de créer, au sein des services, une instance pour piloter la mise en conformité de la gestion et du fonctionnement de



MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

/ Créer un trophée des générations futures

Ce trophée récompensera des actions innovantes et vertueuses en termes de développement durable, mise en œuvre par des jeunes, partout en France. Il fera l'objet d'un appel à projet dont la méthode est en cours d'élaboration, et dont la première édition aura lieu en juin 2019. En 2018, l'Assemblée nationale a récompensé de manière symbolique le service des Affaires immobilières et du Patrimoine pour son action en faveur du tri sélectif. Un trophée interne sera décerné chaque année aux personnels qui s'engagent en faveur du développement durable.

/ Obtenir la labellisation « restauration responsable » pour les sites de restauration en libre-service de l'Assemblée nationale

Cette mesure vise à faire labelliser les restaurants en libre-service de l'Assemblée nationale en tant que « Restaurants responsables ». S'il n'existe pas aujourd'hui de norme de certification d'un restaurant responsable, plusieurs initiatives ont été prises dans le secteur public ou le secteur associatif pour promouvoir un fonctionnement responsable des restaurants, y compris en restauration collective. Certaines associations ont élaboré un cahier des charges dont le respect permet d'obtenir une labellisation (non officielle) attestant de l'engagement d'un restaurant en faveur du développement durable. C'est cette démarche qui a été retenue par le Conseil d'Administration de l'AGRAN en charge des sites de restauration en libre-service de l'Assemblée nationale, et qui est en cours de mise en œuvre. Elle devrait permettre d'aboutir à une labellisation d'ici 2020.

13 dont la mise en œuvre est en préparation ou à l'étude, portant sur :

/ S'engager dans une démarche de conformité et de labellisation en matière de responsabilité sociétale des organisations

L'objectif est d'engager l'Assemblée nationale dans une démarche de mise en conformité et de labellisation en matière de responsabilité sociétale des organisations (RSO). En donnant un référentiel complet et un objectif clair à notre institution, cette proposition permet de placer l'Assemblée nationale dans une démarche progressive, construite et contrôlée d'exemplarité en matière de développement durable. Les normes de référence envisageables sont les normes ISO 14000, ISO 26000 (RSE) et EloGE. L'objectif est d'obtenir une labellisation d'ici la fin de la législature.

/ Élaborer une charte et un guide de bonnes pratiques en matière de développement durable

Il s'agit d'élaborer une charte et un guide du développement durable à l'Assemblée nationale. Ces derniers ont vocation à concerner l'ensemble des usagers de l'institution (collaborateurs, députés et fonctionnaires). La charte, à l'image de l'expérience de plusieurs parlements étrangers, devra être élaborée de manière participative et concertée.

/ Poursuivre et accompagner la dématérialisation du travail parlementaire

La dématérialisation des travaux et des documents peut être une source d'économie pour l'Assemblée nationale et un vecteur de promotion du développement durable en son sein. Une politique active de numérisation et de dématérialisation des travaux parlementaires est engagée depuis plusieurs années, à partir des besoins de mise en ligne des documents et des informations sur le site Internet de l'Assemblée nationale. La totalité des documents est désormais éditée sous forme numérique. Progressivement les éditions imprimées sont réduites en nombre, puis supprimées. Cependant, la suppression complète des formats imprimés requiert bien souvent de perfectionner les outils informatiques, de façon à proposer aux députés, à leurs collaborateurs et aux services de l'Assemblée des solutions répondant à leurs besoins dans le déroulé du travail parlementaire. Des actions spécifiques devront être engagées en 2018, en particulier pour enrichir les applications ELOI et ELIASSE, tandis qu'une réflexion de fond doit être menée pour revoir la structure, la forme et le contenu des rapports parlementaires. Par ailleurs un bilan chiffré et quantifié des économies réalisées grâce à la numérisation devra être établi, tant en termes d'économies de papier que d'économies d'énergie, de matériels d'impression et de consommables.

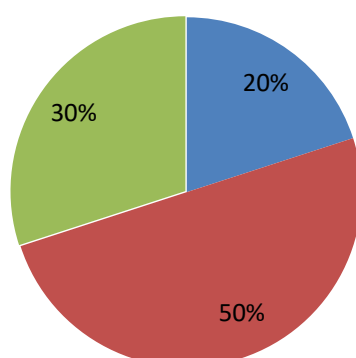
MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL




Le développement durable
dans la gestion et le
fonctionnement de
l'Assemblée nationale

État d'avancée du groupe de travail développement durable

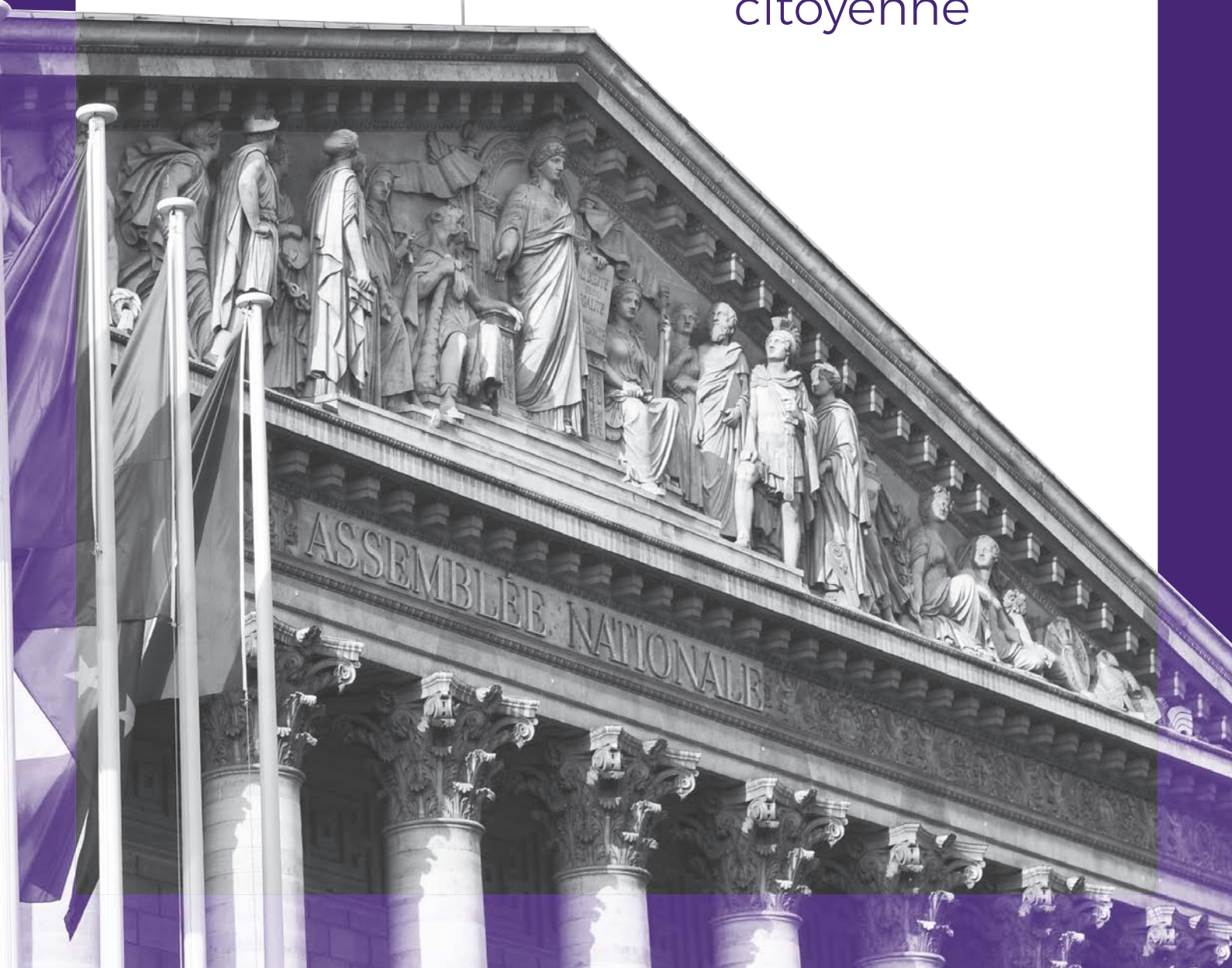
- Mesures mises en œuvre
- Mesures en cours de mise en œuvre
- Mesures en préparation



70% des propositions du groupe de travail présentées en décembre 2017 sont réalisées ou en cours de réalisation au 18 mai 2018.



La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

INTÉGRER LE CITOYEN À LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

20 JUIN 2018

Présenté par Mme Paula FORTEZA, Rapporteure

Groupe présidé par Mme Cécile UNTERMAIER

Composé de :

Présidente : Cécile UNTERMAIER : Nouvelle Gauche

Rapporteure : Paula FORTEZA : La République En Marche

Membres :

Ugo BERNALICIS : La France Insoumise

Philippe BOLO : Mouvement Démocrate et apparentés

Moetai BROTHERSON : Gauche Démocrate et Républicaine

Nicolas DÉMOULIN : La République En Marche

Jean-Jacques FERRARA : Les Républicains (à partir du 4 avril 2018)

Florence GRANJUS : La République En Marche

Laure de LA RAUDIÈRE : UDI, Agir et Indépendants

Véronique LOUWAGIE : Les Républicains (jusqu'au 4 avril 2018)

Guillaume PELTIER : Les Républicains



Photo du groupe de travail.



SOMMAIRE

MOT DE LA PRÉSIDENTE.....	267
INTRODUCTION.....	268
PROPOSITIONS.....	273
Calendrier de mise en œuvre des propositions	290
ANNEXES.....	291
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	310
SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES.....	311



MOT DE LA PRÉSIDENTE

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne avait pour deuxième thème de réflexion la question suivante :

« Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ? »

Le sujet quelque peu austère et technique à première vue ne nous a pas découragés, bien au contraire. Notre premier objectif est que les citoyens s'intéressent au budget de l'État auquel ils contribuent par leurs impôts et le second, qu'ils décident ou soient associés, à titre expérimental ou non, à la répartition d'une enveloppe financière de l'État dédiée à des opérations locales.

Dans ce domaine, il est temps de faire œuvre de pédagogie et de montrer que dans ce labyrinthe d'informations qui nécessitent d'être mises à la disposition du plus grand nombre de façon compréhensible, la construction du budget, sa discussion, son vote et son application peuvent laisser une place à des mécanismes de participation des citoyens permettant d'associer ces derniers de près ou de loin à la dépense publique.

Les expériences de budgets participatifs à l'échelon municipal se multiplient et concernent, nous l'avons constaté, de toutes petites communes comme des métropoles régionales ou des villes moyennes. Le succès de cette cinquantaine de budgets citoyens, dont les vertus pédagogiques ne sont plus à démontrer, tient à plusieurs facteurs : leur préparation en amont qui combine le recours aux technologies numériques et le maintien des procédures classiques

de dialogue – ateliers citoyens, réunions d'information, vote sur place etc..- ainsi que le caractère concret des projets d'investissement dont la réalisation est visible à court terme.

Transposer à l'échelle du budget de l'État cette procédure participative, éprouvée à l'échelon local, nécessite de procéder par étapes et sur plusieurs fronts :

Notre Assemblée doit bien entendu travailler sur l'intelligibilité, la transparence et la présentation pédagogique du budget. Ceci implique l'accès à l'information et l'ouverture des données aux spécialistes afin de les exploiter et concevoir des outils participatifs et d'aide à la compréhension ;

Mais il faut aller au-delà et rendre effective la participation des citoyens, leur démontrant ainsi l'intérêt de s'impliquer à terme à tous les stades précités de la loi de finances en exprimant des priorités.

La première étape de cet engagement citoyen au niveau du budget de l'État doit conserver une dimension locale et concerner des mécanismes d'attribution de crédits portant sur des actions faciles à identifier et relevant de la vie quotidienne.

Si nous voulons rapprocher nos concitoyens de la Représentation nationale, il est important de partager nos réflexions et de leur donner l'occasion de participer de manière inédite, ponctuelle et en confiance, à la sélection de projets communs, financés par le budget de l'État.

Cécile UNTERMAIER



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Budgets ouverts : une démarche participative basée sur la donnée

Les principes de consentement à l'impôt et de contrôle citoyen du budget sont inscrits dans notre droit constitutionnel à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : *« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*.

Mais sa mise en œuvre contemporaine par l'article 47 de la Constitution – « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* » – laisse de côté toute possibilité pour les citoyens d'intervenir dans le processus budgétaire, désormais conçu comme un projet de loi de finances élaboré par l'Exécutif et voté par le Parlement.

Or, comme nous l'avions évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. La défiance envers les responsables politiques ne fait que croître ; il nous revient de consacrer le principe de la participation et de la traduire dans les faits à toutes les étapes de la construction et du suivi de la loi.

En cherchant à intégrer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget, nous nous sommes confrontés à un chantier complexe qui implique des efforts soutenus en termes de transparence et d'ouverture des données publiques, de collaboration avec de nouveaux écosystèmes pour le développement d'outils numériques et la modernisation des stratégies de communication et, enfin, d'ingénierie institutionnelle.

Nous avons mené un travail de recherche approfondi à travers, notamment, un cycle d'auditions, une revue des initiatives et des outils existants et un déplacement à l'étranger. Un constat émerge de façon claire et partagée : un véritable budget participatif, ambitieux et loyal, ne pourra se construire que sur la base d'un accès accru aux données budgétaires.

Notre vision est donc bien celle d'un budget ouvert en tant que démarche participative basée sur la donnée. Les propositions suivantes visent à dresser une feuille de route permettant de la mettre en œuvre de façon progressive.

« On n'y comprend rien ! »

Une masse d'information disponible...

Il est important de rappeler que l'accès à l'information en matière de finances publiques est une exigence constitutionnelle, découlant des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : *« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »*. Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution impose aux administrations de publier des comptes « *réguliers et sincères* », donnant « *une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Cette information existe et il est généralement admis que la France est un pays particulièrement transparent en matière de finances publiques. Dans la dernière enquête sur le budget ouvert, publiée par l'International budget partnership (IBP), la France se situe à la 11e place du classement qui évalue le degré de transparence budgétaire dans 115 pays.

Selon M. Renaud Duplay, sous-directeur de la direction du budget, « *la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a transformé et décuplé tant la qualité que la quantité de l'information offerte à nos concitoyens* ». Via la Représentation nationale, l'information des citoyens a été nettement améliorée, dans la mesure où les éléments d'informations prévus par la LOLF sont également publiés sur internet. La déclinaison des politiques publiques en missions, programmes et actions au sein des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) a rendu plus lisibles et compréhensibles l'action de l'État et les différentes lignes de son budget.

Toute la documentation budgétaire de l'État est consultable sur le site du « Forum de la performance ». Il existe également une application mobile, Budgetek, depuis 2015.

D'autres institutions publient aussi des documents et commentaires relatifs au budget de l'État, tels que la Cour des comptes, l'Assemblée nationale, et le Sénat, sur leurs sites respectifs.



INTRODUCTION

... peu accessible et qui ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens

Mais, comme l'a reconnu M. Renaud Duplay, « *la documentation pour les experts existe ; c'est plutôt la documentation plus compréhensible, plus directe, pour les journalistes ou autres, qui doit être développée* ».

Les informations budgétaires à destination du Parlement et accessibles à tous sont extrêmement nombreuses et leur préparation représente un temps de travail non négligeable pour les services de l'État. S'il reste des informations non publiées, comme les relevés de conclusion des réunions interministérielles de préparation du budget, les lettres-plafonds du Premier ministre, les réponses aux questionnaires budgétaires, on ne peut nier que la France est engagée depuis plusieurs années dans la voie de la transparence en matière budgétaire.

Il semble cependant que **cette information abondante ne réponde pas aux attentes des citoyens et qu'un sentiment d'opacité demeure**. En effet, aucune institution auteur de documents et de données en lien avec la procédure budgétaire n'a consulté les citoyens pour comprendre leurs besoins et intérêts afin d'adapter les informations publiées.

De plus, une information trop dense peut faire perdre l'essentiel. La masse de l'information disponible ne permet pas toujours au citoyen de trouver les chiffres utiles pour se faire une opinion. Rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires. « *En donnant trop à voir, cette masse d'informations comporte le risque de ne plus rien montrer* », souligne M. Aboubakry Sy, auteur d'une thèse de droit public sur la transparence dans le droit budgétaire de l'État.

Lors de son audition, Mme Cécile Le Guen, de Open Knowledge, rappelle que « *la transparence est évidemment importante, mais n'oublions pas la nécessité de toute une pédagogie en amont [...] il s'agit de travailler à tout un système qui permette de rendre [les informations] intelligibles et compréhensibles d'une grande partie de la population* ». Le journaliste M. Nicolas Kayser-Bril ajoute que « *ce sont les écarts à la norme qui permettent de comprendre les lignes budgétaires. Il faut, pour être capable de lire un budget, avoir acquis une connaissance de la norme, ce qui est évidemment compliqué* ».

*

Pas plus d'informations mais du code et des données

Visualiser, simuler, rejouer... bref, comprendre et contrôler

Le constat est partagé : face à la technicité du sujet et à la masse d'informations disponible, il est nécessaire de créer des outils et supports simplifiés non destinés aux spécialistes. Même si les services de l'État ont pleinement conscience de ce manque (le lancement récent de la plateforme « *À quoi servent mes impôts ?* » en témoigne), il semble que la réflexion sur ce point soit encore trop embryonnaire et que la collaboration avec des acteurs de la société civile engagés depuis longtemps dans cet effort soit une opportunité à développer.

En effet, nombreux outils et initiatives sont développés par la société civile en France et à l'international, comme le *Offenerhaushalt* en Allemagne, le *Ready Reckoner* au Canada, le *Budget Monitor* en Georgie, *Cooking Budgets* développé avec le soutien de l'Union européenne ou l'atelier des finances publiques de l'Institut Montaigne en France (cf. panorama en annexe n° 6). Les acteurs français se plaignent cependant du manque de données disponibles, un obstacle devenu insurmontable pour une grande partie de ces projets. Quelques-uns vont jusqu'à se mobiliser et publier des demandes formelles d'ouverture, comme l'association *Ouvre-boîte* ou le militant Hervé Breton, par exemple.

L'enjeu n'est donc pas de publier davantage d'informations, mais de développer un accès aux données et aux modèles sous-jacents dans des formats ouverts et lisibles par des machines. La publication d'informations et de documents budgétaires poursuit principalement un objectif de communication, tandis que les données sont une matière exploitable par des tiers. La réutilisation des données permet la création d'outils par des spécialistes (développeurs, économistes, associations, data-journalistes...) afin de rendre les informations plus accessibles et compréhensibles à travers des data-visualisations ou des supports visant à la communication et la pédagogie. La réutilisation des données budgétaires par la société civile permet aussi la création de services au bénéfice des citoyens et des agents publics, comme des simulateurs par exemple. Enfin, la provision des données et du code correspondant à chaque rapport publié permet leur *reproductibilité* et leur *auditabilité* par des acteurs tiers et indépendants ce qui renforce donc le contrôle citoyen, nécessaire au consentement à l'impôt.



INTRODUCTION

La donnée, liant d'un écosystème collaboratif

En matière d'ouverture des données publiques, la France s'est engagée sur la voie d'une politique volontariste. La loi pour une République numérique promulguée en 2016, a introduit un principe d'ouverture des données par défaut, y compris pour les collectivités de plus de 3500 habitants, la création d'un service public de la donnée et l'assimilation du code source des logiciels développés par l'État à des documents administratifs, permettant leur ouverture sous demande via le régime de la loi CADA ⁽¹⁾.

Or dans les faits, les données publiées en format ouvert et réutilisable relatives au budget de l'État sont encore limitées. Ainsi, les données publiées en open data sont moins précises que celles disponibles dans les projets annuels de performance en format littéral. Elles ne permettent pas d'isoler la dépense sur une action et d'identifier ainsi le coût d'une politique publique spécifique. Sans base de données permettant de suivre la dépense sur le temps long, elles ne permettent pas d'identifier l'évolution du coût d'une politique publique ou l'effet d'une réforme sur la dépense. Enfin, sans granularité territoriale, elles ne permettent pas de savoir combien on dépense sur chaque territoire. Nous retrouvons aussi des problématiques d'ouverture de données budgétaires à l'échelle locale par faute de connaissance technique ou d'acculturation des agents publics.

Pour résoudre ces difficultés, nous devons commencer par conceptualiser l'open data en termes de flux. Il faudra ainsi chercher à ouvrir les données à la source (open data à la source), c'est-à-dire directement à partir des logiciels de gestion ou de comptabilité d'une part, et favoriser la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API) d'autre part. Cela permettra dans un premier temps à la société et à la Représentation nationale d'avoir accès aux informations en temps réel et de réfléchir à l'exécution des budgets de l'État tout au long de l'exercice budgétaire, ainsi dans un second temps à des développeurs de créer des services de plus en plus complexes, comprenant des mises à jour automatiques et accessibles de manière continue.

Par ailleurs, notre premier rapport « *Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation* » souligne l'importance que nous accordons à l'expérimentation et à l'outillage pour faire avancer de façon agile, nos propositions. **Le besoin de**

collaborer, d'expérimenter et de tester des solutions est encore plus nécessaire dans le contexte de ce rapport.

Afin d'encourager la réutilisation des données budgétaires mises à disposition et la création de biens communs numériques au service d'une meilleure appropriation du processus budgétaire, nous avons besoin de consolider un écosystème, un réseau d'acteurs aux compétences complémentaires prêts à travailler ensemble et à collaborer. L'organisation d'un hackathon sur les données financières publiques à l'Assemblée nationale les 15 et 16 juin 2018 (annexe n° 5) est une mise en pratique de cette démarche et nous proposons que ce type d'événements soit organisé régulièrement. Cette démarche pourrait se poursuivre avec la mise en place d'un espace de travail collaboratif entre citoyens et députés, comme proposé dans le plan d'action de l'Assemblée nationale dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert et le rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale », et préfiguré par les activités du *Bureau Ouvert*.

*

De l'appropriation à la participation

Un processus réussi, issu du niveau local

Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières.

Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir leur a été confié et des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers.

Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne).

En 2011 a été créé le portail Better Neighborhoods, qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de ce portail. Sous un format ludique (« gamifié », l'interface de la plateforme reprenant des fonctionnalités inspirées de celles des jeux vidéo), les citoyens de la ville doivent décider comment ils dépensent le budget qui leur a été individuellement attribué. Cette démarche permet donc aux citoyens de se mettre à la place des

(1) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.



INTRODUCTION

décideurs publics au moment de trancher et d'allouer les ressources au budget.

Le développement récent de ces procédures dans les collectivités territoriales françaises montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. Le budget participatif est un objet plastique, qui a vocation à se réformer et à s'adapter aux conditions et moyens locaux, pour concerner un nombre croissant de citoyens. En 2017, 47 communes françaises avaient mis en place un budget participatif. Ces dispositifs prévoient une allocation budgétaire de 9 euros en moyenne par habitant ; le budget participatif de la ville de Paris est le plus ambitieux, avec 92 millions d'euros octroyés, soit une moyenne de 41 euros par habitant.

Passer à l'échelon national avec une démarche ambitieuse

« Mettre en place un budget participatif au niveau national serait une superbe expérience progressiste [...] jamais cela n'a été mis en œuvre sur une aussi large échelle, nulle part dans le monde. » M. Robert Bjarnason, Citizens Foundations.

L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse, qui doit s'inscrire dans la durée. Il ne s'agit pas de se contenter de copier le modèle des budgets participatifs locaux au niveau national, mais de mener une réflexion afin d'intégrer effectivement le citoyen dans le processus et d'améliorer le débat public sur ce sujet en faisant appel à l'intelligence collective. Nous avons identifié trois différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement en se basant sur les efforts continus d'ouverture des données et d'outillage que nous préconisons.

1. Ouvrir le processus de répartition des lignes budgétaires à impact local existantes :

Il s'agit de sélectionner, dans les crédits mis à disposition des préfectures, des départements et des régions, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État – par exemple, les crédits DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), les crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), les aides à la création, les aides au spectacle vivant, le fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE)... - et d'organiser une dimension participative dans le processus administratif d'attribution, soit en impliquant des citoyens tirés au sort dans les commissions de répartition des crédits, soit en mettant en place des plateformes en ligne, permettant aux citoyens de voter et présélectionner les projets de leur choix.

2. Créer une ligne budgétaire dédiée à la mise en place d'un budget participatif basé sur des projets :

Au moyen d'un amendement créant un nouveau programme au sein de la mission budgétaire « Crédits non répartis », il s'agit de créer une enveloppe que les citoyens pourraient répartir entre différents projets concernant des investissements ou des interventions, subventions, soutiens. Cette démarche permettrait d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques, à l'exemple du budget participatif portugais. Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou *Orçamento Participativo Portugal* (OPP), présenté en annexe n° 2, est un processus délibératif démocratique, direct et universel par lequel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent par vote les projets devant être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance.

3. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires :

Il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » des responsables de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association Open North. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (par exemple sous la forme de jetons ou tokens) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives (curseurs ou *drag and drop*) peuvent rendre l'exercice simple et didactique ⁽¹⁾.

Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités, la moyenne des simulations des participants devant être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement pour avis dans un premier temps, puis appliqué directement à un pourcentage du budget national dans un second temps. Ainsi, une partie des crédits répartis par le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens.

Cette dernière proposition est la plus ambitieuse au vu de son caractère novateur, y compris au niveau international, mais également de son impact en

(1) Une fiche avec des exemples de simulateurs budgétaires avec des fonctionnalités ludiques est disponible en annexe n° 6.



INTRODUCTION

termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment en place une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien d'un exemple de démarche participative basée sur la donnée, qui ne pourra se construire que sur les efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de développeurs tels que décrites dans les propositions ci-après.

*

L'objectif du présent rapport, et de ses propositions en faveur de la participation citoyenne dans la procédure budgétaire, n'est pas de remettre en cause les rôles respectifs du Parlement, de l'exécutif et des autres acteurs institutionnels impliqués dans l'élaboration et le vote du budget.

Nous proposons d'intégrer le citoyen à la procédure budgétaire, de son engagement à son exécution, dans le but non seulement d'améliorer la compréhension et le contrôle citoyen d'un sujet si crucial et si complexe comme le budget de l'État, mais aussi de permettre une appropriation collective d'un des outils de politique publique les plus puissants. Il s'agit par ailleurs de responsabiliser les citoyens à travers la participation active dans les décisions budgétaires, pour comprendre, par exemple, l'équilibre budgétaire que les responsables politiques se doivent de conserver.

Au final, nous sommes convaincus que ces propositions permettront non seulement aux citoyens mais à tous les acteurs (parlementaires, fonctionnaires, journalistes, chercheurs, associations...) d'appréhender le processus budgétaire de façon plus éclairée et avec de nouveaux outils à disposition. Cette feuille de route permettra donc **d'améliorer l'examen et le vote du budget en faisant appel à l'intelligence collective.**



PROPOSITIONS

PREMIER AXE : PROGRESSER DANS L'OUVERTURE ET LA QUALITE DES DONNEES BUDGETAIRES



PROPOSITIONS

1 AVANCER DANS L'OUVERTURE DES DONNÉES ET MODÈLES BUDGÉTAIRES DES DIFFÉRENTS ACTEURS EN LIEN AVEC LE BUDGET DE L'ÉTAT

Description

Cette mesure propose de mettre à disposition des citoyens de nouvelles données en matière budgétaire dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

La rapporteure du groupe de travail souhaite différencier la publication d'informations et de documentation budgétaire – à des fins de communication et pas nécessairement ré-exploitable – et l'ouverture des données et modèles sous-jacents à ces analyses, susceptibles d'être réutilisés par des acteurs tiers.

La France répond globalement aux exigences en matière de transparence budgétaire et nous saluons la publication de la documentation budgétaire qui est consultable sur le site du « *Forum de la performance* » et à travers l'application mobile *Budgetek*.

Cependant, en matière d'ouverture des données publiques en *open data*⁽¹⁾, l'administration publique doit continuer le travail entamé depuis quelques années. Si l'effort peut être salué, il est insuffisant pour permettre aux principaux acteurs de s'en emparer afin de développer des analyses et des outils de façon indépendante.

Certaines données sont déjà disponibles sur le site data.gouv.fr (cf. annexe n° 4) :

- les données budgétaires et de performance (objectifs et indicateurs de résultat des politiques publiques de l'État) fournies par la direction du Budget et annexées aux lois de finances depuis 2016 ;
- quelques données spécifiques, telles que les subventions annuelles aux associations ;
- Les données de la comptabilité générale de l'État, publiées à compter de juin 2018.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique établit des principes qui sont d'actualité dans le cadre du présent groupe de travail :

- Le principe de l'ouverture des données publiques par défaut dans un standard ouvert aisément réutilisable y compris les codes sources, ainsi que les bases de données et les données qui présentent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental ;
- Le principe de la communication des règles définissant un traitement algorithmique lorsque celui-ci a participé au fondement d'une décision individuelle (par exemple pour le calcul de l'impôt).

Pour persévérer dans cette voie, nous devons commencer à conceptualiser l'*open data* en termes de flux. Il faudra pour ceci chercher à ouvrir les données à la source (*open data* à la source), c'est-à-dire directement à partir des logiciels de gestion ou de comptabilité, et favoriser la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API). Cela permettra à la société et à la Représentation nationale d'avoir accès aux informations en temps réel et de réfléchir à l'évolution et à l'exécution des budgets de l'État sur toute la durée de l'exercice, d'une part, ainsi qu'à des développeurs de créer des services de plus en plus complexes, accessibles de façon continue, avec des mises à jour automatiques, d'autre part.

Nous insistons sur l'importance de mettre en œuvre l'engagement n°7 du deuxième plan d'action de la France pour la période 2018-2010 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert qui consiste à accompagner les territoires dans la mise en œuvre du principe d'ouverture des données par défaut qui devra être effectif en octobre 2018. **Nous recommandons de favoriser le développement d'outils à destination des collectivités territoriales et des établissements publics pour encourager la publication de leurs données budgétaires en *open data*.** Ce mouvement doit concerner tant par le secteur public que le secteur privé ou associatif. Par exemple, le travail fait par l'association Open Data France,

(1) Une bibliothèque des données est disponible en annexe n° 4 du présent rapport.



PROPOSITIONS

peut servir de source d'inspiration ou de premier socle pour cet accompagnement ⁽¹⁾.

L'Assemblée nationale a également décidé de publier dorénavant en format réutilisable ses propres données budgétaires. Cela vient compléter sur le site [open data de l'Assemblée nationale](#), les dossiers législatifs, débats, amendements et votes déjà publiés et régulièrement mis à jour sous licence ouverte. **La rapporteure du groupe de travail souhaite que l'Assemblée nationale poursuive la publication en open data de ses données, en avançant progressivement vers l'ouverture des données à la source, notamment en ce qui concerne les données budgétaires, dont le niveau de granularité n'est pas à ce jour satisfaisant.**

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour poursuivre la publication des données budgétaires en open data :

1. La publication des données de l'exécution budgétaire ⁽²⁾ en format ouvert et réutilisable, avec

(1) Dispositif d'accompagnement des collectivités locales à l'ouverture des données publiques mis en place par Open Data France : <http://opendatalocale.net/ressources/>

(2) La demande d'ouverture des données relatives aux dépenses publiques a fait l'unanimité lors des auditions. « Les données du budget sont déjà publiées ; il serait très intéressant de disposer aussi des données relatives aux dépenses publiques. C'est un travail au plus long cours, mais

une granularité suffisante pour identifier les crédits dépensés par territoire (crédits de paiement consommés par budget opérationnel de programme et unité opérationnelle). Cette granularité pourrait s'approfondir de façon progressive jusqu'à mettre à disposition les données extraites directement des logiciels de comptabilité (CHORUS dans le cas des dépenses de l'État) suivant le principe d'*open data* à la source. Dans un second temps, l'accès à ces données à travers des interfaces de programmation applicative (API) devra être envisagé. Cette mesure peut s'appliquer tant aux administrations publiques de l'État qu'aux collectivités territoriales et au Parlement ;

2. L'ouverture du code source des modèles économétriques (Mesange, Saphir, Myriade, Opal) ⁽³⁾ et l'explicitation des hypothèses et des algorithmes permettant d'aboutir aux prévisions budgétaires, ainsi que de tous les documents afférents, en particulier la documentation, les calibrations, les scénarios prospectifs simulés et les évaluations de réformes.

cela permettrait une participation plus effective. » Audition de Mme. Cécile Le Guen

(3) Exemple de demande de publication des modèles Saphir et Myriade par la société civile : <https://forum.ouvre-boite.org/t/codes-des-modeles-economiques/134>

Objectif(s) recherché(s)

Nous estimons que la publication des données budgétaires en format ouvert et réutilisable est primordiale pour **renforcer l'appropriation citoyenne en matière de finances publiques** et favoriser un débat public argumenté et riche autour de la procédure budgétaire.

Les données ouvertes permettent notamment la **création et le développement d'outils**, tels que des data-visualisations ou des supports visant à la communication et à l'éducation budgétaires. La réutilisation des données budgétaires par la société civile peut également

permettre la création de services au bénéfice des citoyens, des parlementaires, des agents publics et des journalistes comme par exemple des simulateurs ⁽⁴⁾.

In fine, la publication des données sous format ouvert **renforce donc le contrôle citoyen, nécessaire au consentement à l'impôt.**

(4) Un panorama des exemples de réutilisation des données budgétaires est disponible en annexe n°6 du présent rapport.

Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.

PROPOSITIONS

Calendrier de mise en œuvre

Publication des données de la comptabilité générale de l'État : juin 2018.

Publication des données budgétaires de l'Assemblée nationale : juin 2018.

Date limite pour la publication en open data des documents administratifs de l'État, des collectivités

territoriales de plus de 3 500 habitants et les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public comptant plus de 50 agents, prévue par la loi pour une République numérique : 8 octobre 2018.

Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



Présentation des rendez-vous
des réformes et des groupes
de travail



PROPOSITIONS

2 AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET HOMOGÉNÉISER LES MODÈLES DES DONNÉES BUDGÉTAIRES PUBLIQUES

Description

Dans la logique de la proposition précédente, cette mesure se centre sur la qualité des données budgétaires ouvertes afin de faciliter leur lisibilité et leur réutilisation.

Les auditions menées par le groupe de travail et les demandes de la société civile ⁽¹⁾ nous permettent d'établir que même si l'administration est engagée dans un effort d'ouverture, les données ne sont pas toujours complètes, pas toujours facilement accessibles et, en général, difficilement exploitables du fait d'un manque d'homogénéisation des modèles et donc de comparabilité et d'interopérabilité entre jeux de données. De ce fait, le coût complet d'une politique publique est difficilement calculable, car très souvent réparti entre différents entités et échelons administratifs.

À titre d'exemple, la réalisation d'une **bibliothèque des données**, disponible en annexe de ce rapport, se heurte à l'absence de classification des données publiées sur le site « data.gouv.fr » : les données annuelles ne sont pas regroupées et pas systématiquement publiées sous le même titre, ni sous le même format. L'ordre de classement des données ne peut être fait que par ministère et par date de publication. En outre, les titres des jeux de données ne permettent pas d'identifier l'ensemble du contenu. Enfin, certaines données affichées ne sont en réalité pas disponibles en téléchargement.

Nous regrettons également que les données publiées en *open data* soient moins précises que celles disponibles dans les documents budgétaires en format littéral. Sans base de données permettant de suivre la dépense sur le temps long, elles ne permettent pas d'identifier

l'évolution du coût d'une politique publique ou l'effet d'une réforme sur la dépense.

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour s'assurer que les données budgétaires publiques ouvertes soient plus accessibles et homogènes :

1. Une **réorganisation des données et documents publiés en lien avec le budget de l'État dans un espace numérique commun**, facilement accessible aux utilisateurs, et permettant d'établir des croisements et des comparaisons de données ;
2. La **création d'une base de données budgétaire d'une profondeur suffisante** (depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006 par exemple) **pour comparer plusieurs exercices budgétaires** par mission-programme-action, par titre de dépenses, ainsi que les différences entre la prévision (loi de finances initiale) et l'exécution (loi de règlement). Cette base de données devra permettre de comparer les données à nomenclature constante. ⁽²⁾

(2) En effet, les modifications de nomenclature des lois de finances compliquent la comparaison des données budgétaires. Chaque année, de nombreuses actions et/ou programmes sont ajoutés ou supprimés ; des crédits financés sur une action sont finalement transférés sur une autre. Ces modifications de la maquette budgétaire entravent l'évaluation sur une série longue de la dépense publique.

(1) Exemple de demande de la société civile : <https://forum.ouvre-boite.org/t/documents-du-budget/183>

Objectif(s) recherché(s)

Nous estimons que la publication des données budgétaires est un pas vers la transparence et la compréhension du budget de l'État. Mais il est primordial que ces données soient de qualité et puissent être réutilisées par la société civile et les agents publics.

L'administration publique, l'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour des Comptes doivent faire un effort non

seulement en termes de quantité mais aussi de qualité des données mises à disposition. Les jeux de données en lien avec le budget de l'État doivent être facilement consultables, en format ouvert, réutilisable et homogène, pour permettre un croisement et une comparaison des différentes données.



PROPOSITIONS

| Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.

| Calendrier de mise en œuvre

L'amélioration de la qualité des données budgétaires
doit être un effort continu.

| Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



PROPOSITIONS

DEUXIÈME AXE : COLLABORER AVEC UN NOUVEL ÉCOSYSTÈME POUR FAVORISER LA CRÉATION D'OUTILS ET AMÉLIORER LA COMPREHENSION DU BUDGET DE L'ÉTAT



PROPOSITIONS

3 ENCOURAGER L'EXPÉRIMENTATION ET LA RÉUTILISATION DES DONNÉES BUDGÉTAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS D'ANALYSE ET DE CONTRÔLE

Description

Cette mesure vise à encourager la réutilisation des données budgétaires publiques à travers l'expérimentation et la collaboration.

Si l'État s'engage à publier de nouvelles données et à les enrichir régulièrement, encore faut-il que des citoyens s'en emparent. Il est regrettable de constater qu'à ce jour, les données publiées par le ministère de l'Action et des Comptes publics sur le site « data.gouv.fr » soient peu voire pas réutilisées.

La réutilisation des données budgétaires permet la création d'outils ou plateformes numériques au service d'une meilleure compréhension et un contrôle plus efficace du processus budgétaire. Ces outils peuvent être développés par l'administration, par la société civile ou en collaboration. À titre d'exemple, existent en France ⁽¹⁾ :

- Le site aquoiserventmesimpots.gouv.fr mis en place par le Gouvernement permet aux citoyens de connaître, à l'euro près, la répartition de l'impôt sur le revenu entre les différentes missions de l'État ;
- Le modèle *Ines* qui simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs et les prestations sociales, à partir de données représentatives de la population française que fournit l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux ». Il simule la législation sociale et fiscale française et permet d'évaluer l'impact budgétaire et redistributif des réformes de nombreux prélèvements et prestations sociales, tel que prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, cotisations et contributions sociales, impôt sur le revenu...

Notre premier rapport « *Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation* » souligne l'importance que nous accordons à l'expérimentation et à l'outillage pour faire avancer de façon agile, nos propositions. Le besoin d'expérimenter, de collaborer est encore plus nécessaire dans le contexte de ce rapport. Afin d'encourager la réutilisation des données budgétaires et la création de biens communs

numériques, nous avons besoin de créer un écosystème qui puisse s'approprier ces données.

La rapporteure propose donc les mesures suivantes pour favoriser l'expérimentation et le développement d'outils autour des données budgétaires publiques :

1. **L'organisation régulière d'événements collaboratifs de type *hackathon*, pour permettre la collaboration entre acteurs publics et société civile et favoriser la réutilisation des données budgétaires.** L'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes, avec le concours de la direction du Numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), organisent un premier *hackathon* commun les 15 et 16 juin 2018 ⁽²⁾. Il est important de noter que ces événements ont aussi vocation à se développer dans l'ensemble du territoire ;
2. **L'institutionnalisation de la collaboration entre la société civile et l'administration publique dans la durée permettra de mettre en production et de faire passer à l'échelle les outils jugés les plus pertinents.** Cela pourrait se concrétiser à travers la mise en place d'un « laboratoire » au sein de l'Assemblée nationale. Cette proposition rejoint l'engagement pris par l'Assemblée nationale dans le plan d'action du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, l'engagement n° 4 du rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale » ⁽³⁾ et les activités développées par la rapporteure au sein du *Bureau Ouvert*. Le Gouvernement, les collectivités territoriales et le Parlement pourraient aussi multiplier l'*intrapreneuriat* avec des programmes comme les startups d'État ou les Entrepreneurs d'Intérêt Général.

(1) Une fiche avec différents exemples de réutilisation des données budgétaires est disponible en annexe n° 6 du présent rapport.

(2) Une fiche dédiée au *hackathon* prévu pour les 15 et 16 juin est disponible en annexe n° 5 du présent rapport.

(3) Cf. rapport du [groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale à la société »](#).



PROPOSITIONS

Objectif(s) recherché(s)

Les objectifs recherchés par ce type de travail collaboratif sont multiples :

- documenter et moissonner les données déjà disponibles ;
- encourager leur réutilisation ;
- élaborer puis développer des outils de visualisation et de contrôle des données budgétaires ;
- rassembler des éléments de comparaisons en matière de dépenses publiques au niveau international ;
- créer un écosystème citoyen capable d'analyser et de contrôler l'action du Gouvernement en matière budgétaire pour contribuer à objectiver les débats sur les politiques publiques et sur leur financement.

Ces rencontres sont aussi l'occasion de recueillir les souhaits des utilisateurs afin de poursuivre l'ouverture et la transparence des données publiées en *open data* par l'Assemblée nationale. Comme le souligne le deuxième

plan d'action de l'Assemblée nationale dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement ouvert publié en avril 2018, les formats, taille des fichiers et richesse des informations disponibles ne correspondent pas toujours aux besoins d'une partie des utilisateurs. Le prochain atelier participatif des 15 et 16 juin 2018 doit donc permettre de préciser les demandes des utilisateurs des données.

La collaboration entre société civile et administration publique pourrait aboutir à la création d'outils d'analyse et de visualisation des données budgétaires ou au développement de jeux pédagogiques, tels que des « *serious games* », sur les données budgétaires. Ce jeu de simulation pourrait mettre en exergue la difficulté de construction d'un budget, les ordres de grandeur et les équilibres, afin de prendre conscience des arbitrages nécessaires.

Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.

Calendrier de mise en œuvre

L'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes organisent un hackathon les 15 et 16 juin à l'Assemblée nationale, avec le concours de la DINSIC. Cet événement participatif porte spécifiquement sur les données financières de l'État.

Toutes les informations utiles sur l'organisation de cet événement sont disponibles sur la page dédiée sur le site de l'Assemblée nationale.

La mise en place d'un laboratoire ou d'un espace collaboratif « Parlementarium » à l'Assemblée nationale est inscrite dans le plan d'action dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement ouvert pour la période 2018 – 2020.

Coût de la mesure ou économie générée

Prévoir un budget pour l'organisation d'un événement participatif (hackathon) à l'Assemblée nationale.



PROPOSITIONS

4 MODERNISER LES STRATEGIES DE COMMUNICATION POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION CITOYENNE DU BUDGET

Description

Cette mesure vise à améliorer les supports de communication des informations et des données budgétaires, afin d'améliorer la compréhension en matière des finances publiques et de permettre à un public plus large de s'en approprier.

Par leur complexité, les questions budgétaires semblent réservées aux initiés. La masse d'informations disponible n'est pas aisément accessible aux citoyens et un sentiment d'opacité demeure. Rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires ⁽¹⁾. « *En donnant trop à voir, cette masse d'information comporte le risque de ne plus rien montrer* », souligne M. Aboubakry Sy, auteur d'une thèse de droit public sur la transparence dans le droit budgétaire de l'État.

Sans diminuer la masse d'informations mise à disposition du Parlement et des citoyens, il sera utile de **créer des outils et supports simplifiés non destinés aux spécialistes**. En effet, les chiffres et les montants des éléments constitutifs du budget de l'État sont difficiles à appréhender ; des millions et des milliards d'euros, hors de tout contexte ou comparaison, sont difficiles à comprendre par le grand public.

Même si les services de l'État ont pleinement conscience de ce manque, il semble que la réflexion sur ce point soit encore trop embryonnaire. Comme l'a souligné M. Renaud Duplay, sous-directeur de la première sous-direction de la Direction du budget, lors de son audition par le groupe de travail, « *la documentation pour les experts existe ; c'est plutôt la documentation plus compréhensible, plus directe, pour les journalistes ou autres, qui doit être développée* ».

(1) « Ainsi, chaque année, rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires – 15 396 pages très précisément en 2016. » Audition de M. Aboubakry Sy, conseiller pédagogique, chargé des programmes de formation en finances publiques et en économie à l'École nationale d'administration

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour mettre en place une communication au service des citoyens et améliorer la compréhension du budget :

1. **Organiser des consultations régulières auprès des citoyens** et des acteurs spécialisés pour identifier les sujets d'intérêt prioritaire, les questions qui demeurent sans réponse et les limites à la compréhension de la masse d'informations aujourd'hui disponible. Ceci permettrait de construire une stratégie de communication au service du citoyen et de cibler les efforts des acteurs publics ;
2. **Moderniser les formats et les méthodes utilisés**, à travers des supports synthétiques et pédagogiques, à l'exemple du livret produit par la direction du Budget consacré aux mesures prises en faveur du pouvoir d'achat ou la création d'un « budget des citoyens » comme le propose le Partenariat budgétaire international ⁽²⁾. Ces mesures permettront aussi de renforcer le rôle de médiateur du Parlement et de la société civile en matière budgétaire, grâce à deux outils : l'organisation d'ateliers citoyens dans les circonscriptions et la vulgarisation de la procédure budgétaire à travers de nouveaux supports multimédia (infographies, data visualisations, nouveaux médias ⁽³⁾, formations en ligne ouverte à tous – MOOCS).

(2) « Un Budget des citoyens est un document qui résume et explique les informations budgétaires de base. Il s'agit d'un rapport destiné à la population, présenté dans un format accessible qui utilise un langage simple et clair qu'elle peut comprendre » Le Pouvoir de simplifier les choses : un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens

(3) La chaîne YouTube Accropolis s'adresse à un public jeune pour expliquer le travail législatif : « PLF2018 ? Budget de l'Etat ? Comptes publics ? On t'explique tout ça ! »



PROPOSITIONS

| Objectif(s) recherché(s)

La notion de « citoyen » peut sembler abstraite et désincarnée, et cache bien entendu différents publics et différentes attentes. On peut penser au contribuable, mais aussi à tous les relais d'information, tels que les universitaires, les journalistes, les associations. Il faut donc prendre en compte l'individualisation de l'information et les intérêts de ces différents publics. C'est la raison pour laquelle nous considérons qu'il faut avant tout comprendre **les attentes de ces différents publics en matière d'intelligibilité des informations budgétaires.**

Le principal objectif recherché par ces propositions est d'amener les citoyens à prendre pleinement conscience des enjeux en matière de finances publiques. Pour lire un budget, il faut avoir acquis une connaissance de la norme, ce qui est évidemment complexe. Un meilleur accès à l'information et à la connaissance est un préalable nécessaire à la participation citoyenne et au renforcement des capacités de contrôle de l'action du Gouvernement, ce qui explique l'intérêt de produire un « budget des citoyens » dès l'examen du prochain projet de loi de finances pour 2019.

| Niveau de norme concerné

Cette proposition peut être appliquée à droit constant.

| Calendrier de mise en œuvre

Ces mesures peuvent être mises en œuvre dès le prochain examen du projet de loi de finances initiale pour 2019, à l'automne 2018.

| Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



PROPOSITIONS

TROISIÈME AXE : INTRODUIRE DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT



PROPOSITIONS

5 IMPLIQUER LE CITOYEN DANS LA PRISE DE DÉCISION BUDGÉTAIRE À L'ECHELON LOCAL

Description

Cette mesure vise à impliquer le citoyen dans les procédures d'attribution des crédits à l'échelle locale.

Comme nous l'avons évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. **Dans le cas des finances publiques, il ne s'agit pas de contester l'exercice par le pouvoir exécutif de ses prérogatives régaliennes sur la détermination des orientations budgétaires et l'exécution du budget et le pouvoir du Parlement de voter le budget et de contrôler son exécution.** Nous sommes convaincus que l'appropriation du budget de l'État par la société civile et les citoyens permettra un débat public sur les finances publiques plus dense et constructif, ainsi qu'une démocratie enrichie et renouvelée.

L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse qui doit s'inscrire dans la durée, à travers différentes démarches. Une première étape consiste à ouvrir une voie de participation citoyenne dans les procédures d'attribution des crédits existants à l'échelle locale. Cela permettra une plus grande transparence mais fournira aussi une occasion de retisser le lien entre les élus et les citoyens.

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour impliquer le citoyen dans la prise de décision budgétaire à l'échelon local :

1. **Inclure une dimension participative dans le processus administratif d'attribution des crédits mis à disposition des préfectures de département et de région, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État :** par exemple, crédits DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), aides à la création, aides au spectacle vivant, ou fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE). Cette participation citoyenne pourrait prendre la forme d'un jury citoyen tiré au sort et associé aux commissions de répartition des crédits des enveloppes DETR, FDVA ou STAFE ;
2. **Favoriser l'utilisation d'outils de démocratie numérique pour accroître la transparence et la participation citoyenne dans la répartition des crédits à l'échelle locale.** Il s'agit de mettre en place une plateforme qui permette de publier la procédure d'attribution, comprenant un appel à projets public, les dossiers déposés, avant les décisions d'attribution d'une subvention prélevée sur ces crédits. Le dispositif devrait permettre aux citoyens de donner leurs avis, ou de voter pour présélectionner des projets, avant l'avis ou la décision de la commission administrative compétente.

Objectif(s) recherché(s)

Il s'agit d'impliquer le citoyen dans la répartition des crédits de subvention ou d'intervention de l'État, sur des enveloppes identifiées, en organisant la transparence et l'accessibilité des procédures d'attribution et en permettant au citoyen, par la voie du tirage au sort ou par la voie d'une consultation citoyenne, de participer activement aux choix locaux d'attribution des crédits d'État.

Cette ouverture à la participation permettra une plus grande transparence au niveau local et pourrait devenir un outil pour améliorer la compréhension citoyenne sur la répartition budgétaire. Toute initiative de gouvernement ouvert a pour vocation de retisser le lien de confiance entre les citoyens et les élus et d'améliorer les politiques publiques grâce à l'intelligence collective.



PROPOSITIONS

| Niveau de norme concerné

Par exemple :

Articles L. 2334-37 et L. 2334-8 et R. 2334-32 à R. 2334-35 du code général des collectivités territoriales pour les commissions DETR.

Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative pour les commissions régionales consultatives du FDVA.

| Calendrier de mise en œuvre

La rapporteure du groupe de travail propose de l'expérimenter en 2019, à l'occasion de l'attribution des crédits issus de la loi de finances pour 2019.

| Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.



PROPOSITIONS

6 MISE EN PLACE D'UN BUDGET PARTICIPATIF A L'ÉCHELLE NATIONALE

Description

Dans la logique de la proposition précédente, cette mesure vise à impliquer le citoyen activement dans l'élaboration et le vote du budget de l'État.

Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières ⁽¹⁾.

Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir a été confié aux citoyens ; des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers.

Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne) ⁽²⁾.

Le développement récent dans les collectivités territoriales françaises montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. En 2017, 47 communes avaient un budget participatif en France avec une allocation de 9 euros en moyenne par habitant ⁽³⁾.

Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou *Orçamento Participativo Portugal* (OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance. L'exemple portugais, ainsi que les mécanismes mis en

place par la ville de Reykjavik, ont fortement inspiré notre démarche ⁽⁴⁾.

La rapporteure propose une feuille de route avec différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement et en parallèle du travail sur l'ouverture et la réutilisation des données budgétaires :

1. Création d'une ligne budgétaire dédiée à la participation citoyenne selon l'exemple portugais :

Il est proposé de créer une enveloppe à répartir par les citoyens à travers un budget participatif national entre différentes actions budgétaires concernant des projets d'investissements ou des interventions (subventions, soutiens). Cette démarche permettra d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques ou dans le financement de projets à impact local, voire national. L'exemple du budget participatif du Portugal pourrait servir de modèle pour cette proposition.

Concrètement, un amendement au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits.

2. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires (budget citoyen) :

Il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association *Open North*. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (sous la forme de jetons par exemple) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives

(1) « Les budgets participatifs en Europe » Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcker, 2008.

(2) Des fiches sur les deux exemples internationaux étudiés en détail par le groupe de travail (Portugal et Islande) sont disponibles en annexes n° 2 et 3 du présent rapport.

(3) Audition de M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr

(4) *Idem*.



PROPOSITIONS

(curseurs ou *drag and drop*) peuvent rendre l'exercice simple et didactique ⁽¹⁾.

Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités : à son issue, la moyenne des simulations réalisées par les participants devrait être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement.

Cette prise en compte pourra être consultative dans un premier temps, sous la forme d'un rapport pour avis citoyen lors du vote du budget.

Dans un second temps, les résultats de la consultation citoyenne seront appliqués directement pour attribuer un

pourcentage du budget de l'État. **Ainsi, une partie des crédits inclus dans le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens.**

Cette dernière recommandation est la plus ambitieuse, notamment du fait de son caractère novateur, y compris au niveau international, et de son impact en termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment à disposition une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien de mettre en place une démarche participative basée sur la donnée, démarche qui ne pourra se construire qu'à partir des efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de solutions participatives, telles que décrites dans le présent rapport.

(1) Un panorama des exemples de simulateurs budgétaires comprenant des fonctionnalités ludiques est disponible en annexe n° 6 du présent rapport.

Objectif(s) recherché(s)

La mise en place d'un budget participatif a des vertus démocratiques en soi. Plus que dans les montants mis en œuvre ou les réalisations pratiques, la démarche de budget participatif est porteuse de multiples avantages :

- pédagogie,
- inclusion,
- créativité,
- appropriation des enjeux budgétaires,
- acceptabilité des décisions communes.

À travers l'accès à l'information, la simulation et puis la participation effective dans l'élaboration du budget, nous voulons que les citoyens s'approprient des enjeux budgétaires et comprennent les arbitrages à faire ainsi que le processus du vote du budget. Il s'agit donc de

passer progressivement d'un modèle de budget participatif par projets à un modèle où les citoyens sont directement impliqués dans les orientations budgétaires.

Le budget participatif représente une opportunité d'amélioration de la capacité du politique à créer du consensus et de l'action publique.

Cependant, les expériences étudiées montrent que la démarche doit prendre en compte les risques d'exclusion d'une partie de la population. Il est donc nécessaire de combiner approche numérique, au moyen d'un site dédié, et approche physique, avec des réunions publiques, des points de dépôt de projets et des bureaux de votes physiques.

Niveau de norme concerné

La démarche proposée repose dans un premier temps sur une expérimentation sans modification organique : un amendement parlementaire au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits.

Dans le cadre de la deuxième partie de la présente proposition, dans un premier temps, le Gouvernement devrait prendre l'engagement d'intégrer au projet de

loi de finances les résultats de la consultation citoyenne.

Dans un second temps, une fois le dispositif définitif de participation citoyenne faisant consensus, une révision de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances pourra l'intégrer dans les procédures budgétaires.



PROPOSITIONS

Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition devra être mise en place progressivement d'ici la fin de la législature. Pour cela, nous devons expérimenter les outils et les méthodes pour le budget participatif tout en continuant un travail itératif sur les données d'une part et la pédagogie d'autre part.

Nous proposons le calendrier de mise en place suivant :

- première expérimentation du budget participatif à l'échelle nationale dans le cadre de l'examen du

projet de loi de finances pour 2019, à l'automne 2018 ;

- premier « rapport pour avis citoyen » élaboré au cours du printemps 2019 et pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2020 ;
- premier « budget citoyen » expérimenté au cours du printemps 2020 et intégré au sein du projet de loi de finances pour 2021.

Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.



PROPOSITIONS

Calendrier de mise en œuvre des propositions

juin 2018	Publication des données de la comptabilité générale de l'État et des données budgétaires de l'Assemblée nationale (<i>proposition n° 1</i>)
15-16 juin 2018	Organisation par l'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes d'un hackathon sur les données financières de l'État (<i>proposition n° 2</i>)
Dernier trimestre 2018	Mise en production des outils en matière budgétaire issus du hackathon (<i>proposition n° 3</i>)
Dernier trimestre 2018	Création par amendement au projet de loi de finances d'un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. (<i>proposition 6</i>)
Premier trimestre 2019	Expérimentation de l'implication du citoyen dans la répartition des crédits de subvention ou d'intervention de l'État, sur des enveloppes identifiées, en organisant la transparence et l'accessibilité des procédures d'attribution et en permettant au citoyen de participer activement aux choix locaux d'attribution (<i>proposition n° 5</i>)
Premier trimestre 2019	Lancement d'une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettant de sélectionner les projets financés par les crédits du programme « Budget participatif » (<i>proposition n° 6</i>)
Deuxième trimestre 2019	Lancement de la première consultation budgétaire à travers l'outil de simulation qui permettra d'établir le premier « rapport pour avis citoyen » à présenter lors du projet de loi de finances pour 2020 (<i>proposition n° 6</i>)
Deuxième trimestre 2020	Lancement de la deuxième consultation budgétaire à travers l'outil de simulation qui permettra d'établir le premier « budget citoyen » à intégrer dans le projet de loi de finances pour 2021 (<i>proposition n° 6</i>)
2018-2022	Publication des données et documentations budgétaires manquantes et amélioration qualitatif des données disponibles (<i>proposition n° 1</i>)
2018-2022	Publication de supports synthétiques et visuels à destination des citoyens non-initiés au budget pour faciliter la compréhension du projet de loi de finances comme des cours en ligne (MOOCS) ou un budget des citoyens. Modernisation constante de la communication et l'éducation au budget par la Représentation nationale et le Gouvernement (<i>proposition n° 4</i>)
2018-2022	Expérimentation et collaboration continue pour mettre en place les outils et les méthodes nécessaires pour le budget participatif national et pour la simulation budgétaire citoyenne (<i>proposition n° 3</i>)



ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LES INFORMATIONS ET DOCUMENTS PUBLIES LORS DES QUATRE ETAPES DU PROJET DE LOI DE FINANCES

On distingue schématiquement quatre phases en matière de décision budgétaire :

1. La **préparation des projets de loi de finances** est, dans la Constitution de 1958, du seul ressort de l'exécutif. L'article 38 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres* ». Cette phase préparatoire, interne au Gouvernement, est la moins transparente. Ainsi, ni les citoyens ni les parlementaires ne sont informés des débats tenus lors des réunions interministérielles et des arbitrages décidés. Le Parlement est consulté dès lors que les grandes orientations du prochain budget sont définies, lorsque se tient, généralement au cours du mois de juillet, le **débat d'orientation des finances publiques**. Institutionnalisé par la LOLF (article 48), ce débat permet de consulter le Parlement sur les grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France⁽¹⁾. La Cour des comptes publie également, à ce moment-là, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Cette phase gouvernementale se conclut par l'envoi de lettres-plafonds du Premier ministre à chaque ministre, arrêtant les plafonds de crédits ainsi que les réformes structurelles devant être mises en œuvre.
2. **L'examen du projet de loi de finances**, après l'avis du Conseil d'État et son adoption en conseil des ministres, donne lieu à la publication de très nombreux rapports du Gouvernement, publiés en ligne en même temps qu'ils sont transmis aux parlementaires.

À titre d'exemple, pour le projet de loi de finances pour 2018 ont été publiés lors du dépôt du projet de loi de finances :

- l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances, présentant pour chaque article le droit en vigueur, les motivations de la modification, les objectifs poursuivis, les options possibles ainsi que leurs avantages et inconvénients, ainsi que l'impact de la modification proposée ;
- l'évaluation des voies et moyens dont le tome 1 évalue les recettes fiscales et non fiscales de l'État, le produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État ou encore les résultats du contrôle fiscal ; le tome 2 présente les différentes dépenses fiscales et évalue leur coût ;
- le rapport économique, social et financier ;
- les projets annuels de performances sur les 32 missions du budget général, les 2 budgets annexes, les 11 comptes d'affectation spéciale, les 5 comptes de concours financiers, les comptes de commerce et les comptes d'opération monétaire ;
- 28 rapports annexés sur des dépenses spécifiques (les « jaunes » budgétaires) ;
- 21 documents de politique transversale.

À cette documentation s'ajoutent les rapports spéciaux et pour avis publiés par l'Assemblée nationale et le Sénat sur chaque mission du budget de l'État.

3. Les informations publiées sont moins nombreuses **en cours d'exécution budgétaire**. L'*International Budget Partnership* regrette que la France ne publie pas une revue de milieu d'année avec une mise à jour de l'exécution du budget et une prévision actualisée des résultats budgétaires. Cependant, la direction du budget publie chaque mois la situation mensuelle du budget de l'État (SMB) au format non ouvert, afin de rendre compte de l'évolution des dépenses et des recettes et de déterminer le solde courant de l'exécution budgétaire. En outre, les mouvements de crédits supérieurs aux seuils indiqués dans la LOLF doivent faire l'objet de décrets ou d'arrêtés publiés au *Journal officiel*.

(1) À cette occasion, le Gouvernement transmet un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques comportant une analyse des évolutions économiques, une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions.



ANNEXES

4. Lors de la **clôture des comptes de l'État**, avec l'examen du projet de loi de règlement, la LOLF prévoit la publication du compte général de l'État ainsi que des rapports annuels de performances, présentant par programme et par action le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées.

La Cour des comptes rend également public son rapport sur le budget de l'État, comprenant un chapitre consacré aux relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs, et accompagné de notes d'exécution budgétaire sur chaque mission du budget général et chacun des comptes spéciaux. Il appartient également à la Cour des comptes de certifier les comptes de l'État, et d'émettre si besoin des réserves.



ANNEXES

ANNEXE N° 2 : LE BUDGET PARTICIPATIF PORTUGAIS

Le budget participatif portugais (*Orçamento Participativo Portugal* ou OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les citoyens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance.

Son montant est de 5 millions d'euros par an.

L'OPP couvre l'ensemble du territoire du Portugal, en intégrant des groupes de projets de portée nationale (concernant au moins deux régions) ou régionale, chacun ayant son allocation financière. Chaque région du pays comprendra de projets gagnants de l'OPP sur son territoire.

Tous les citoyens nationaux âgés d'au moins 18 ans peuvent participer, soumettre des propositions et voter sur les projets de leur choix.

Entre le 24 janvier et le 24 avril, les citoyens peuvent soumettre des propositions sur le portail de l'OPP ou lors de réunions participatives dans différents endroits du pays.

Pour être soumis au vote, les projets ne peuvent pas :

- être hors du champ des compétences de l'État ;
- impliquer la construction d'infrastructures ;
- mettre en place des demandes de soutien ou de vente de services, notamment protégées par des droits de propriété intellectuelle ;

- contrevenir au programme gouvernemental ou aux projets et programmes en cours dans les différents domaines de politique publique ;
- être techniquement irréalisable ;
- être trop général ou trop large, ne pas leur permettre d'être mis en œuvre par un projet ;
- dépasser le montant de 300 000 euros ;
- avoir un impact dans une seule municipalité, dans le cas de propositions de portée régionale, ou avoir un impact dans une seule région, dans le cas de propositions de portée nationale ;
- relever du droit de pétition ou se limiter à des modifications législatives.

Toutes les propositions qui satisfont aux exigences techniques de l'OPP sont transformées en projets, avec une valeur financière associée et une période de mise en œuvre indicative.

Le vote commence le 11 juin. D'ici le 30 septembre, les citoyens seront amenés à choisir, par vote, comment les 5 millions d'euros de l'OPP seront investis.

Il est possible d'enregistrer une proposition ou de voter sur les projets dans les bibliothèques publiques et dans les espaces citoyens.

The screenshot shows the website for the Portuguese Participatory Budget (OPP). The header includes the logo and navigation links: Calendário, Onde participar, Listas provisórias, and Projetos vencedores 2017 - EN. The main heading is 'Lista provisória Projetos a votação'. Below this, it states 'Total de projetos 672'. There is a search bar labeled 'Pesquisar propostas'. The table below lists projects with columns for 'Ordenar por' (set to ALEATÓRIO), 'Filtrar por' (set to TODOS OS ÂMBITOS), and 'TODAS AS ÁREAS'. Two projects are visible:

Projeto	Âmbito	Área	Estado
#703 Welcome Center para a comunidade estrangeira	Regional	Igualdade e Cidadania	885
#499 Torres Vedras e Alenquer território de Enoturismo 4.0	Regional	Economia, Comércio, Indústria, Turismo e Energia	824



ANNEXES

ANNEXE N° 3 : LES INNOVATIONS ISLANDAISES EN MATIERE DE BUDGET PARTICIPATIF

Lorsque les banques islandaises se sont effondrées et que la défiance vis-à-vis des politiciens a explosé pendant la crise financière de 2008, deux programmeurs ont pensé que les logiciels pourraient aider à sauver la démocratie du pays. Ils ont créé la *Citizens Foundation* et *Your Priorities*, une plateforme qui permet aux citoyens de proposer des lois, des politiques et des mesures budgétaires, qui peuvent ensuite être votées par les autres utilisateurs. Cette fondation est financée par la ville de Reykjavik et par l'Union européenne.

Ils ont utilisé le logiciel pour créer un site web politique intitulé *Better Reykjavik* juste avant les élections municipales de 2010. Jon Gnarr, alors maire de Reykjavik, a encouragé les gens à utiliser la plate-forme pour lui

donner des suggestions politiques et il s'est engagé à financer les 10 meilleures idées chaque mois.

Sept ans plus tard, *Better Reykjavik* compte quelque 20 000 utilisateurs pour 123 000 habitants et 769 de ses idées ont été approuvées par le conseil municipal. *Your Priorities* a également été testé dans d'autres pays, notamment en Estonie, en Australie, en Écosse, au Pays de Galles, en Norvège, à Malte et en France avec la plateforme Questions Citoyennes.

En 2011, l'organisation a lancé *Better Neighborhoods*, un portail qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. Quelque 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de *Better Neighborhoods*.





ANNEXES

ANNEXE N° 4 : BIBLIOTHEQUE DES JEUX DE DONNEES DISPONIBLES EN MATIERE FINANCIERE

Sur le site « data.gouv.fr », les données budgétaires de l'État sont publiées par le ministère de l'économie et des finances, parmi 295 jeux de données de ce ministère. Ce

relevé des données disponibles dans le champ du présent rapport n'a pas vocation à être exhaustif.

Volet budgétaire	
Données de la prévision budgétaire	
Données du volet performance du projet de loi de finances	2015, 2016, 2017, 2018
Données du projet de loi de finances	2015, 2016, 2017, 2018
Données de la loi de finances initiale	2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018
Nomenclature par destination de la loi de finances initiale	2014
Données de l'annexe Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » (PLF)	2007 à 2018
Données de l'annexe Jaune « Effort financier de l'Etat en faveur des associations »	2015, 2016, 2017, 2018
Dotations en ETPT par programme, ministères, du budget général et BA de la loi de finances initiale	2014
PLF 2014 - liste, détails et crédits versés aux opérateurs	2014
Données de l'exécution budgétaire	
Données du volet performance du projet de loi de règlement	2015, 2016
Données du projet de loi de règlement	2013, 2014, 2015, 2016
Volet fiscal	
Prévision des recettes fiscales nettes	2012-2013-2014
Déclarations nationales de résultats des impôts professionnels BIC/IS, BNC et BA	2015
Impôts locaux : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale	2013-2015
Taxe sur les salaires : les déclarations nationales	2005-2008 et 2013-2014
Impôts locaux : données par collectivité territoriale (bases, taux, produits)	2001 à 2014
Impôt sur le revenu : les déclarations nationales	2004 à 2014
Impôt sur le revenu par collectivités territoriales	2004 à 2014
Impôt de solidarité sur la fortune	2003 à 2016
Taxe sur la valeur ajoutée : les déclarations nationales	2004 à 2012
Autres jeux de données	
Balances comptables des établissements publics locaux	2010 à 2016
Balances comptables des groupements à fiscalité propre	2010 à 2016
Balances comptables des communes	2010 à 2016
Balances comptables des départements	2010 à 2016
Balances comptables des régions	2010 à 2016



ANNEXES

Données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales	2006 à 2012
Budget de l'État - résultats et gestion	2012-2013-2014- 2015-2016-2017
Compte général de l'État	2006-2014
Certification des comptes de la sécurité sociale	2015-2016-2017
Les rapports publiés par la Cour (html)	2014 à 2017
Recommandations publiées par la Cour des comptes	2015-mai 2018

103 jeux de données sont publiés par la Cour des comptes, accessibles *via* le site « data.gouv.fr ». Ils concernent principalement les données ayant servi de base aux rapports publiés par la Cour des comptes.

Il est à noter que plusieurs jeux de données publiés sur data.gouv.fr sont présentés comme disponibles mais l'accès aux données s'avère impossible (« *cette ressource est introuvable* »), à l'instar des données de la Cour des comptes sur « *la masse salariale de l'État* ».

L'Assemblée nationale publie également des données sur son site « data.assemblee-nationale.fr ». Ces données comprennent les dossiers législatifs des lois de finances, les débats, les amendements, les votes et les réunions tenues.

Le Sénat a lui aussi développé une « *plateforme des données ouvertes du Sénat* », permettant d'accéder à quatre principales catégories de données : les travaux législatifs, les amendements, les questions et les comptes rendus des débats.



ANNEXES

ANNEXE N° 5 : #DATAFIN – HACKATHON COMMUN CONSACRÉ AUX DONNÉES FINANCIÈRES PUBLIQUES ORGANISÉ LES 15 ET 16 JUIN 2018 À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si l'État s'engage à publier de nouvelles données et à les enrichir régulièrement, encore faut-il que des citoyens s'en emparent. **La rapporteure du groupe de travail propose donc d'organiser, sur une base régulière, des événements participatifs liés à l'ouverture et à la réutilisation des données budgétaires publiques.**

L'Assemblée nationale a déjà organisé un événement participatif, dit « data camp », le 26 novembre 2016, dans la lignée de la publication du premier plan d'action de l'Assemblée nationale pour le Partenariat pour un Gouvernement ouvert. Cet événement a rassemblé plus d'une centaine de participants à l'Hôtel de Lassay.

Le prochain rendez-vous, organisé en commun par l'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes, avec le concours de la Direction du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), est **prévu pour les 15 et 16 juin à l'Assemblée nationale**. Il est spécifiquement consacré aux données financières publiques.

À cette occasion, la direction générale des Finances publiques publie pour la première fois en open data les **données permettant d'établir le Compte général de l'État** (CGE), c'est-à-dire les données comptables par programme et par compte. Pour sa part, l'Assemblée nationale met également à disposition **pour la première fois en open data les données relatives à l'exécution de son budget**.

C'est aussi l'occasion de réutiliser les données déjà diffusées sur la plateforme www.data.gouv.fr comme :

- les **données budgétaires et de performance** (objectifs et indicateurs de résultat des politiques publiques de l'État) fournies par la direction du Budget et annexées aux lois de finances ;
- les **amendements et les rapports de l'Assemblée sur la discussion des projets de loi de finances** ;
- la **jurisprudence des juridictions financières et les recommandations de la Cour des comptes**.

Les défis :

- **Créer un jeu de simulation de conduite du budget de l'État**

Il s'agit de gérer l'impact des mesures nouvelles et d'arbitrer entre dépenses nouvelles. Le joueur peut choisir différents types de dépenses nouvelles normalisées (écoles, hôpitaux, armées...), il doit aussi choisir comment les financer (emprunt ou impôts), il doit faire face à des dépenses imprévues (catastrophes naturelles, épidémies, guerres...). Le jeu génère des événements positifs et des événements négatifs.

À la fin du jeu, le joueur voit l'impact de ses choix sur le patrimoine de l'État.

- **Mon service public**

Obtenir des données clés relatives aux missions de l'État grâce à un dispositif ludique et interactif (décors de bâtiments et d'infrastructures d'une ville...).

Appliquer à son impôt, le poids relatif des missions de l'État sur le budget.

Obtenir des données clés relatives aux missions de l'État

- **Perform indic**

Proposer des outils d'évaluation de la performance des politiques publiques et de présentation des résultats à partir des objectifs et des indicateurs de performance existants, des données budgétaires et comptables, des recommandations de la Cour des comptes et de toutes autres bases de données pertinentes.

L'enjeu est d'exploiter des bases de données diversifiées pour enrichir l'analyse de performance. Il est par ailleurs de mettre en valeur les résultats de performance pour le grand public.

ANNEXES

- **Parcours - Fin'**

Créer une application mobile « géolocalisée » permettant d'accéder aux données financières de la politique publique dont relève un bâtiment public : son poids dans les dépenses et recettes de l'État, ses coûts de fonctionnement, ses données patrimoniales, les ratios de coûts par habitant et indicateurs de performance, des liens vers d'autres sites publics permettant d'approfondir le sujet, une FAQ.

- **Finances Extractor**

Restituer les données financières en fonction d'axes d'analyse croisée pour suivre la mise en œuvre d'une politique publique. Ces axes peuvent être administration centrale vs administration déconcentrée, la zone géographique et intégrer les données patrimoniales de l'État.

- **Mes dépenses publiques**

Permettre à l'utilisateur de manipuler les grandes lignes des dépenses publiques : montant total (donc déficit public), montants de chaque catégorie. Le tout devra permettre à l'utilisateur de proposer un budget cohérent (au moins pour la partie dépenses), à l'aide d'un design ergonomique, intuitif et interactif. Ce projet est très simple, et correspond donc parfaitement à la durée d'un hackathon (il sera peut-être terminé dès la première journée).

- **Moteur de recherche financier**

Un moteur de recherche pour améliorer et rendre plus rapide la navigation dans les données budgétaires et comptables de l'État.

- **DynaRESF**

Rapport économique social et financier dynamique





ANNEXES

ANNEXE N° 6 : TOUR D'HORIZON DES INITIATIVES D'EDUCATION AU BUDGET ET DE RÉUTILISATION DES DONNÉES BUDGÉTAIRES

1. Initiatives d'éducation au budget :

- **Hong Kong** : Pour le budget 2010-2011, le gouvernement a produit une [bande dessinée](#) qui raconte l'histoire de jeunes qui identifient les problèmes qui doivent être abordés, et comment ils

apprennent et tentent d'influencer le budget en vue de résoudre les problèmes. La bande dessinée peut être téléchargée au format imprimé ou lue en ligne.





ANNEXES

- **Rwanda** : Un document de 14 pages extrêmement concises et des illustrations de situation clair avec des questions précises, des réponses

What is the importance of this guide to the citizen?

The main purpose of the citizens' guide to the budget is to increase the citizen's knowledge of what the government is doing and enhance their capacity to participate in government affairs and to hold Government accountable. The budget guide explains how the budget is formulated based on priority needs, enacted and executed and who is responsible at each stage. It clarifies which level of government is responsible for performing different government functions and providing particular services.

What is the national budget?

The national budget is a plan running over a period of 12 months, from 1st July, to 30th June. In the national budget, the Government proposes how to raise money and states how this money will be allocated through different government spending agencies in a specified timeline to address basic needs of the citizens.



6 The Budget of Rwanda: a Citizen's Guide 2013-2014

ANNEXES

What is my role as a citizen and how can I get involved in the budget process?

In Rwanda, the national budget preparation process is an annual participatory process that involves the central and local government agencies, development partners, parliament, private sector as well as the civil society organizations at different levels. Citizens' participation in this process is therefore viewed as a major contribution that orients government programs appropriately. Citizens are encouraged to:

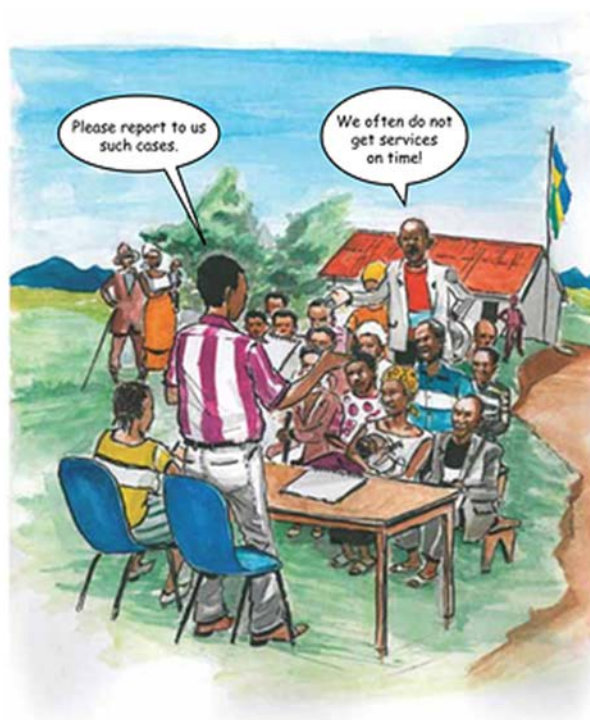
- Attend or follow up budget hearings both at National and at your respective District;
- Attend accountability days, participate in Joint Action Development Forum meetings, Imihigo validation and evaluation events, as well as open days whenever they are held;
- Attend other events that can give you an opportunity to meet with your leaders during community work (Umuganda);
- Visit your nearest administrative head offices for instance at Sector or District level and meet the leaders to discuss your concerns;



ANNEXES

How can I monitor and evaluate budget implementation?

The implementation of the adopted budget starts on July 1st of each year. The responsibility for implementation of the national budget rests entirely with the management units (ministries, autonomous and semi-autonomous agencies and districts). The overall monitoring and evaluation of the government finances is carried out by the Auditor General who submits the annual report to the parliament.



- **Kenya** : En juin 2011, le Kenya a publié son premier Budget des citoyens. Le rapport de 6 pages accompagné de tableaux, de graphiques et de rapports courts est rédigé dans un langage non technique. Il répond aux préoccupations les plus fréquentes sur l'insécurité alimentaire, l'emploi des jeunes, la cherté des denrées alimentaires et les obstacles à la croissance.
- **Mexique** : Intitulé Presupuesto Ciudadano, le document produit présente deux façons d'illustrer le Budget citoyen. Il commence par quelques pages de BD qui énoncent les informations budgétaires de base. Les autres pages sont moins colorées, mais comprennent plus de renseignements sur le cadre juridique, le cycle budgétaire et son calendrier, les grands domaines de dépenses publiques, et les autorités chargées de la surveillance du budget. Il est disponible en version papier et sur Internet.



ANNEXES

2. Étapes types d'un budget citoyen

La production d'un budget des citoyens implique généralement cinq étapes ⁽¹⁾ :

- L'élaboration d'une stratégie pour la production d'un budget citoyen. L'autorité en charge du projet lance le processus en réfléchissant et en définissant les buts et objectifs, ainsi qu'un plan de production du Budget des citoyens ;
- La tenue d'une consultation avec les utilisateurs potentiels. Le budget citoyen ne sera utilisé que s'il traite des intérêts des citoyens et répond à leurs besoins. La consultation avec les utilisateurs potentiels est essentielle pour identifier ces intérêts et ces besoins ;
- La production d'un budget citoyen. Le gouvernement devra traiter les informations qu'il aura reçues pendant la consultation, puis concevoir, écrire et publier son budget citoyen en conséquence ;
- La diffusion du budget citoyen. Il est inutile de produire un budget des citoyens s'il n'est pas largement lu, compris et utilisé ;
- L'évaluation du processus et la planification du Budget des citoyens de l'année suivante. La production d'un Budget des citoyens est un événement annuel régulier et doit reposer, d'année en année, sur les enseignements tirés des expériences de l'année précédente.

(1) *Le Pouvoir de simplifier les choses, un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens par l'International Budget Initiative.*



ANNEXES

3. Plateformes et outils numériques de visualisation, d'éducation et de simulation budgétaire

3.1. Visualisation budgétaire

- Offenerhaushalt, Allemagne :

Cet outil crée en partenariat avec l'Open Knowledge Foundation permet de visualiser les dépenses du budget fédéral et des Länder (collectivités locales).

Bundeshaushalt

Wählen Sie aus, nach welchen Feldern der Haushalt sortiert sein soll

Anzeige nach: Einzelpläne
Betrag anzeigen als: Total

Budget Richtung: Ausgaben
Jahr: 2017



Zu klappen

Haushaltsdaten einfach
verständlich präsentieren.



Stöbern Sie in den Datensätzen

Wählen Sie aus:

Bundesland

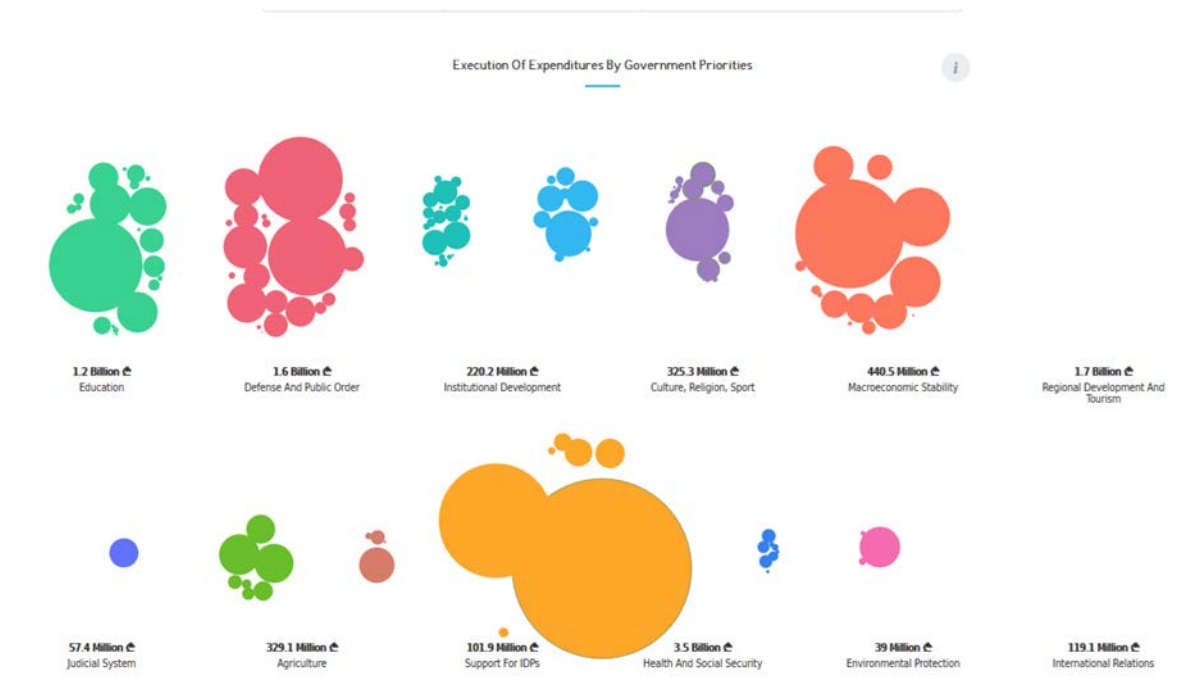




ANNEXES

- **Budget Monitor, Georgie :** Budget Monitor est une plate-forme d'engagement citoyen développé par le Gouvernement de Géorgie, qui fournit des informations analytiques complètes sur les finances publiques. Budget Monitor présente des informations

budgétaires clés, divisées par Ministère et par programmes et en utilisant des visualisations, cet outil permet de sensibiliser les citoyens à la manière dont le budget est dépensé.



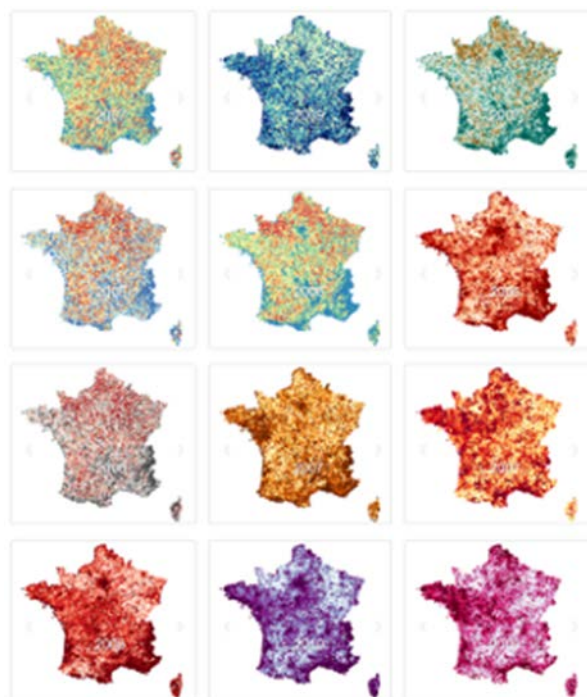
Program Name	Approved Plan	12 Month Actual Spending	Execution Rate(%)
Legislative Activity (01 01)	52,091,000.0 e	51,248,398 e	98.4%
Library Activities (01 02)	7,590,000.0 e	7,525,448 e	99.1%
The State Regulation Of Heraldic Activities (01 03)	450,000.0 e	449,674 e	99.9%
Office Of The National Security Council Of Georgia (03 01)	1,800,000.0 e	1,892,534 e	105.1%
Administration Of The Government Of Georgia (04 01)	15,822,000.0 e	17,940,398 e	113.4%
Tax Ombudsman Office (04 02)	678,000.0 e	331,295 e	48.9%
LEPL, Department Of State Language (04 03)	e	2,950 e	0%
Office Of State Audit Office (05 01)	14,517,200.0 e	14,057,112 e	96.8%
LEPL, Public Audit Institute (05 02)	e	99,722 e	0%
Development Of Election Environment (06 01)	11,197,410.0 e	11,091,258 e	99.1%
Election Measures (06 02)	35,321,650.0 e	37,996,954 e	107.6%
Funding Of Political Parties And Non-governmental (06 04)	12,785,000.0 e	14,236,393 e	111.4%
Support And Development Of Courts Of General Jurisdiction (09 01)	57,470,000.0 e	57,426,076 e	99.9%



ANNEXES

- **Nosfinanceslocales.fr de Regards Citoyens, France :**
NosFinancesLocales.fr a pour objectif de présenter
une partie des données comptables des communes

françaises en réutilisant les données financières des
communes et les données géographiques des
communes.





ANNEXES

3.2. Éducation au budget

- The Price of the State / Tax calculator, Ukraine :

L'association CASE Ukraine a mis en place cet outil pour expliquer la dépense des impôts en décomposant des chiffres économiques incompréhensibles et en les

fournissant d'une manière que le citoyen non-initié au budget puisse comprendre. Un exemple, c'est le « reçu de l'État » qui permet de calculer et visualiser la contribution individuelle au budget à travers l'impôt.

UKRAINE - 2018
RECEIPT FROM THE STATE

Pensions	27,844.79
Education	6,749.93
Social Welfare	5,242.86
Economic Affairs	4,603.95
Interest on the National Debt	4,358.76
Public Order and Safety	3,728.70
Healthcare	3,638.47
Defense	2,955.91
Administration of Government Bodies	2,533.90
Culture and Sport	959.33
Municipal Services	774.88
Environmental Protection	290.81
TOTAL	63,682.28

Paid: in taxes.
Thank you for your business!

CASE Ukraine
Price of the State

Your Receipt

While you may not realize that you directly pay into the state budget, the fact of the matter is that the taxes you pay every day, whether whilst purchasing goods in a shop or receiving income from your work, directly contribute to government spending. The government is spending your money to provide fundamental services like education, healthcare, and law enforcement.

This 'Receipt from the State' shows you not only how much you pay in taxes each year, but also exactly how the government allocates your tax money. Remember, the government services that we so often take for granted are not free, so it is absolutely imperative that we make sure that the government is spending our tax money honestly and responsibly.

Share this receipt with your friends:

<http://cost.ua/en/calculator/receipt/GZI8R8>

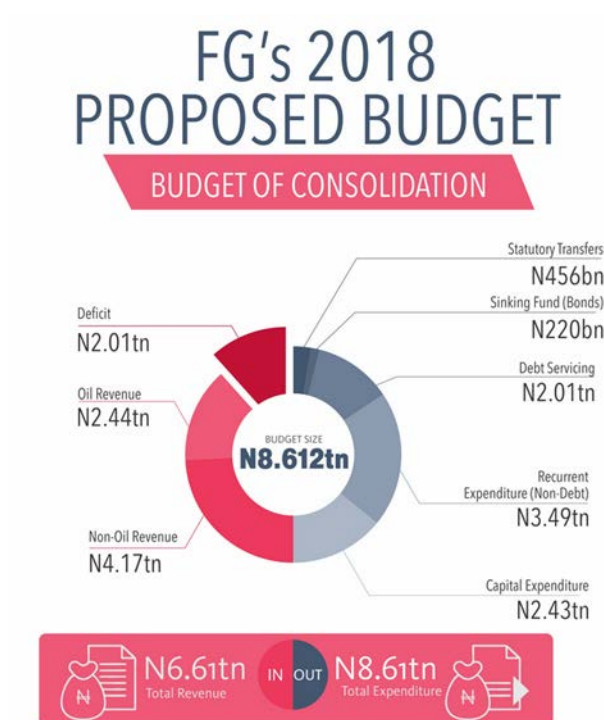
Compare with the average receipt

ANNEXES

- BudgIT, Nigeria :

L'association BudgIT permet au grand public, de mieux comprendre le budget à travers des supports visuels et les données fournies par le gouvernement. Ces types de

visualisations permettent de diffuser des informations sur le budget de manière plus claire, compréhensible et efficace.

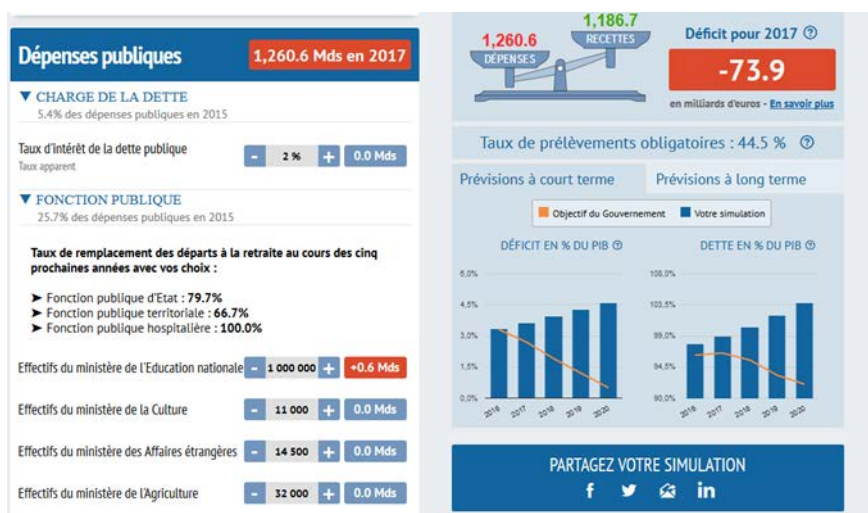


ANNEXES

3.3. Simulation budgétaire

Budget Citoyen, Canada :

Budget citoyen est une application de simulation budgétaire, éducative, ludique mais sérieuse qui utilise les données budgétaires réelles. Elle a été développée au Canada par l'organisation à but non lucratif Opennorth, pionnière de l'open data. Le simulateur peut être utilisé aussi bien pour faire de la pédagogie budgétaire que pour organiser des consultations. Aujourd'hui une centaine de villes canadiennes et américaines l'utilisent, par exemple le budget 2018 de la ville de Sudbury.





LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 6 mars 2018 (Représentants de la société civile)

- J plus plus : datajournalisme - M. Nicolas Kayser Bril
- OpenBudget.fr - M. Florent André, fondateur et responsable, et M. Sébastien Chardon
- Open Knowledge / Where does my money go : Open Knowledge France – Mme Cécile Le Guen

Mardi 13 mars 2018 (aspects macroéconomiques et financiers)

- M. Ronnie Downes, chef adjoint de la division du budget et dépenses publiques (BUD) à l'OCDE et Mme Lisa von Trapp, spécialiste du rôle des parlements en matière budgétaire
- M. Aboubakry Sy, conseiller pédagogique en économie et en finances publiques, direction de la formation (ENA)

Mardi 3 avril 2018 (Représentants du ministère de l'économie et des finances)

- Direction du Budget – M. Renaud Duplay, sous-directeur de la première sous-direction et M. Pierre Chavy, chef du bureau des lois de finances
- Direction générale des finances publiques – M. Olivier Rousseau, sous-directeur de la comptabilité de l'État

Mardi 10 avril 2018 (Budget participatif : l'exemple islandais)

- M. Robert Bjarnason, président de la fondation « Citizens » en Islande
- Mme Unnur Margrét Arnardóttir, responsable des projets participatifs citoyens de la ville de Reykjavik (*Better Reykjavik*)

Mardi 17 avril 2018 (expériences locales de budgets participatifs)

- M. Didier Michel, maire de Tilloy-Les-Mofflaines
- M. Stéphane Lenfant, chef de projet Démocratie locale de la ville de Rennes
- Mme Sylvie Baste-Deshayes, responsable du service démocratie participative, Direction citoyenneté et vie des quartiers de la ville de Montreuil
- Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) de la ville de Paris
- M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site « lesbudgetsparticipatifs.fr »

Jeudi 19 et vendredi 20 avril 2018 (Déplacement à Lisbonne)

Entretien à l'Assemblée de la République avec des députés membres de la commission du budget, des finances et de la modernisation administrative :

- Paulo Trigo Pereira, vice-Président de la commission
- Margarida Mano, membre de la commission
- Margarida Marques, membre de la Commission

Entretien à l'Agence de modernisation administrative (AMA) :

- M. Pedro Silva Dias, Président du conseil de l'AMA

Entretien à la *Camara municipal de Lisboa* avec les responsables du budget participatif :

- Mme Alexandra Moreira de Andrade
- M. Miguel Graça.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Dans le cadre des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 » lancés par le Président François de Rugy, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé d'ouvrir la participation des citoyens aux travaux parlementaires et au processus de réforme de l'Assemblée nationale, dans un esprit de transparence et d'ouverture du débat à la société.

Du 20 mars au 4 mai 2018, les internautes ont été invités à partager leurs contributions sur la page relatives aux consultations du site assemblee-nationale.fr en répondant à la question suivante :

« Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ? Toujours dans le but de contribuer à recréer un dialogue constructif entre représentants politiques et citoyens, le groupe de travail a été chargé d'étudier les possibilités de mettre en œuvre des mécanismes participatifs à l'occasion du vote du budget. La comparaison avec les expériences étrangères, notamment celle du Portugal, et celles des collectivités territoriales seront les bienvenues. »

À la date de clôture, dix contributions ont été déposées, pouvant faire l'objet de commentaires et de soutiens. Au total, douze internautes ont participé au débat.

À l'exception d'un internaute, tous les participants ont apporté leur soutien à la démarche participative ; par

exemple, un internaute a fait observer qu'il n'y avait *« Jamais trop de démocratie »* ; un autre note que *« s'il ne s'agit pas de remettre en cause le mandat confié à nos représentants, les citoyens doivent aussi avoir leur mot à dire en dehors des périodes électorales »*.

Plusieurs internautes ont recommandé au groupe de travail d'examiner les expériences de mise en place d'un budget participatif au sein des collectivités territoriales (par la Ville de Paris) ou à l'étranger (avec l'exemple du Portugal). Ces exemples ont fait l'objet d'études par le groupe de travail.

Les internautes ont également mis en avant les aspects positifs de la démarche participative en matière budgétaire : renforcement de la transparence dans les choix budgétaires, implication des citoyens avec leurs compétences et leurs expériences, par exemple des personnes handicapées, fragiles ou dépendantes.

Deux participants ont cependant exprimé des craintes que cette participation soit biaisée au profit de certains groupes non représentatifs et qu'elle remette en cause la démocratie représentative : *« Si j'ai voté pour des représentants, ce n'est pas pour qu'ils me demandent mon avis tous les 4 matins »*. La discussion qui en a suivi a permis de conclure que cette démarche avait comme intérêt que *« les décideurs publics se donnent les moyens de présenter les termes du débat. »*.



L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

L'ACCUEIL DU PUBLIC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

120 JUIN 2018

Présenté par Delphine O, Rapporteure
Groupe présidé par Elsa FAUCILLON

Composé de :

Présidente : Elsa FAUCILLON : Gauche Démocrate et Républicaine

Rapporteure : Delphine O : La République En Marche

Membres :

Gérard CHERPION : Les Républicains

Bérangère COUILLARD : La République En Marche

Marguerite DEPREZ-AUDEBERT : Mouvement Démocrate et apparentés

Jean François MBAYE : La République En Marche

Frédérique MEUNIER : Les Républicains

Bertrand PANCHER : UDI, Agir et Indépendants

George PAU-LANGEVIN : Nouvelle Gauche

Bénédicte TAURINE : La France Insoumise



Photo du groupe de travail.

SOMMAIRE

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	317
I INTRODUCTION	318
I PROPOSITIONS.....	320
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	338
I LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	339
I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	341
I MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	345

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le projet de création d'un espace d'accueil, d'information et de médiation au sein de l'Assemblée nationale a été proposé par ce groupe de travail en décembre dernier et cette proposition a été approuvée dans son principe par le Bureau.

Le présent rapport qui, conformément à la nouvelle feuille de route, porte sur l'accueil du public à l'Assemblée nationale, précise notamment les raisons, les conditions et les modalités de création d'un tel espace.

Au-delà de l'aspect historique et informatif, qui permettra de valoriser le patrimoine architectural, culturel et archivistique de l'Assemblée, le groupe souhaite que celui-ci soit un lieu de participation et de rencontre, où le visiteur ne soit pas seulement spectateur passif d'une information verticale, mais où chacun – notamment les plus jeunes – puisse expérimenter la fabrique de la loi et participer à des débats ou des conférences. Il pourra aussi servir de lieu ressource et d'accueil mis à la disposition d'associations et d'organismes qui contribuent à la démocratie citoyenne.

La première partie du rapport porte sur les trois missions essentielles que devrait avoir cet espace : information, participation, création. La seconde partie est consacrée aux fonctionnalités du lieu : un lieu accessible à tous, en particulier pour les jeunes et les personnes en situation de handicap ; un lieu qui s'inscrit dans une vocation touristique et devra prendre en compte un public étranger de plus en plus nombreux ; un lieu responsable et durable, qui répondra aux exigences sociales et environnementales.

La troisième partie s'attache, en cohérence avec les propositions précédentes, à proposer des initiatives qui renforcent l'ouverture de l'Assemblée vers un public plus large : des actions de « Parlement hors les murs » et la mise en place d'une journée « Portes ouvertes ». Enfin, le rapport s'achève sur une proposition de calendrier de réalisation.

Le groupe recommande ainsi le lancement, dès cet été, d'une procédure de recrutement d'un programmiste pour examiner le projet et proposer des scénarios. Avec pour objectif : commencer les travaux avant la fin de la présente législature.

Compte tenu de ce que représente institutionnellement l'Assemblée nationale, du besoin de resserrer le lien entre les citoyens et les élus et de l'importance des dispositifs existants dans les autres parlements européens, ce projet doit être ambitieux. Il ne doit pas se limiter à l'aspect muséal et à la simple fonction d'accueil du public au sein de l'Assemblée. Il doit, pour conserver sa pertinence au cours du temps, anticiper les attentes et besoins des citoyens envers l'institution.

Cette entreprise de grande ampleur, qui prendra plusieurs années et nécessitera un investissement financier important, n'exclut pas, bien au contraire, d'améliorer en continu l'accueil du public d'ici à sa réalisation complète. C'est pourquoi certaines propositions font valoir un ensemble de mesures à court et moyen terme, qui seront réalisables avant l'achèvement de l'espace d'accueil.

INTRODUCTION

Dans son précédent rapport, remis en décembre dernier, ce groupe de travail a proposé comme première mesure, dans le cadre de son travail sur l'ouverture de l'Assemblée à la société civile et son rayonnement scientifique et culturel, la création d'un espace d'accueil, d'information et de médiation au sein de cette Assemblée. Cette proposition a été actée par le Bureau.

Les raisons qui ont présidé à cette proposition ont la force de l'évidence. Si le succès des visites organisées de l'Assemblée ne se dément pas (environ 100 000 visiteurs par an, dont, en moyenne, la moitié de scolaires) et si les retours de la part des visiteurs sont très positifs, l'accès en demeure toutefois restrictif. En effet, il est nécessaire, pour tout citoyen qui souhaite découvrir l'Assemblée, de s'inscrire en amont (soit auprès d'un député, soit sur le site Internet), la visite étant donc tributaire de disponibilités de calendrier. De même, alors que les visites permettent au citoyen de circuler dans les différentes salles de l'Assemblée et de profiter d'un guide spécialisé, il n'existe à l'heure actuelle aucun lieu d'information et d'exposition qui rende compte de l'histoire et du patrimoine de cette chambre. Au final, la « maison du peuple » est davantage celle de ses représentants que celle de ses citoyens. La comparaison avec d'autres parlements en Europe (Chambre des communes, Bundestag, Parlement européen), qui ont investi dans des espaces d'accueil du public de grande qualité, a confirmé la nécessité d'en doter l'Assemblée nationale.

À la lumière de ces constats, et au regard du déficit de confiance croissant entre les élus et les citoyens, il a paru indispensable de proposer un espace d'accueil qui soit librement accessible (sous réserve des contrôles de sécurité liés au plan Vigipirate) à tout citoyen, un lieu de savoir et d'Histoire, mais aussi un lieu ouvert et convivial. Ce lieu devra rendre compte clairement et de façon accessible – sans simplification – de la complexité de l'institution.

Au-delà de l'aspect historique et informatif, qui permettra de valoriser le patrimoine architectural, culturel et archivistique de l'Assemblée, ce groupe a souhaité d'emblée faire de cet espace d'accueil un lieu où le visiteur ne soit pas seulement spectateur passif d'une information verticale, mais un lieu de participation et de rencontre, où tout un chacun – et notamment les plus jeunes – puisse expérimenter la fabrique de la Loi, participer à des débats et conférences, etc. Enfin, cet espace pourra également servir de ressource et d'accueil

mis à la disposition d'associations et d'organismes qui œuvrent à la démocratie citoyenne.

Telles sont les trois missions auxquelles devra répondre cet espace d'accueil, et qui orientent la première partie du rapport : information, participation, création. La seconde partie est consacrée aux fonctionnalités du lieu : un lieu accessible à tous, avec un souci particulier pour les jeunes et les personnes en situation de handicap ; un lieu qui s'inscrit dans une vocation touristique et devra prendre en compte un public étranger de plus en plus nombreux ; un lieu responsable et durable, qui répondra aux exigences sociales et environnementales. La troisième partie s'attache, en cohérence avec les propositions précédentes, à proposer des initiatives qui renforcent l'ouverture de l'Assemblée vers un public plus large : des actions de Parlement hors les murs (qui reprendront les éléments de l'espace d'accueil) et la mise en place d'une journée « Portes ouvertes », dont le point focal sera ce même espace. Enfin, le rapport s'achève sur une proposition de calendrier.

Pour examiner ce sujet, le groupe a rencontré plusieurs représentants de grands établissements culturels et scientifiques : le directeur des publics et du numérique de la Réunion des musées nationaux-Grand Palais, le président d'Universcience-Établissement public du Palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie. En outre, le groupe a visité plusieurs établissements habitués à recevoir du public : le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, l'Établissement public du Palais de la Porte dorée – Musée de l'histoire de l'immigration, la Micro-Folie de Sevran, la Philharmonie de Paris, le Mémorial de Caen. Enfin, il a choisi de se rendre au Parlement européen à Bruxelles – qui dispose d'un *Parlamentarium* et d'une Maison de l'histoire européenne – et au Bundestag, à Berlin, pour étudier le vaste projet mis en œuvre par ce parlement pour accueillir le public. Le groupe a aussi interrogé les autres parlements européens dans le cadre du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Enfin, la présidente et la rapporteure ont rencontré chacun des trois questeurs ainsi que le directeur du service des affaires immobilières et du patrimoine (SAIP) de l'Assemblée nationale.

Parallèlement, comme lors du premier semestre, des questionnaires ont été mis en ligne pour recueillir l'avis des citoyens, comme des visiteurs, des députés et de leurs collaborateurs.

INTRODUCTION

Le groupe de travail a souhaité proposer un projet ambitieux, qui ne se limite pas à l'aspect muséal et à la simple fonction d'accueil du public au sein de l'Assemblée. Il s'est attaché à concevoir un espace qui, pour rester pertinent dans quelques décennies, doit anticiper les attentes et besoins de nos citoyens envers l'institution. Cette entreprise de grande ampleur, qui prendra plusieurs années et nécessitera un investissement financier important, n'exclut pas, bien au contraire, d'améliorer en continu l'accueil du public d'ici à sa réalisation complète. C'est pourquoi certaines propositions feront valoir des mesures à court et moyen terme, qui seront réalisables avant l'achèvement de l'espace d'accueil.

1 CREER UN NOUVEL ESPACE D'ACCUEIL AU SEIN DU PALAIS BOURBON

I Objectif recherché

L'objectif de la création d'un nouveau lieu d'accueil et d'information étant de rapprocher les citoyens des élus, et favoriser une meilleure connaissance et une meilleure

compréhension de la vie parlementaire par les citoyens, il apparaît évident de localiser ce lieu au plus près des espaces d'activité des députés, soit au Palais Bourbon.

I Description

Le Palais Bourbon, seul lieu d'implantation envisageable

Au début de ses travaux, le groupe a envisagé la possibilité d'utiliser une partie de la surface disponible à l'Hôtel de Broglie, situé rue Saint-Dominique, pour abriter le nouvel espace d'accueil et d'information. Ce lieu pouvait présenter un certain nombre d'avantages, notamment en matière de sécurité. De ce point de vue, le groupe de travail a été sensible à la facilité d'accès au *Parlamentarium* et à la Maison de l'histoire européenne du Parlement européen à Bruxelles, cette facilité s'expliquant notamment par le fait que ces deux entités sont situées dans des bâtiments distincts de celui où siègent et travaillent les parlementaires européens.

Pour autant, il a semblé au groupe de travail que son choix ne pouvait reposer exclusivement sur des critères pratiques. Vouloir retisser le lien entre élus et citoyens et redonner à l'Assemblée nationale une vraie dimension de « maison du peuple » nécessite que les visiteurs puissent avoir accès et soient accueillis au Palais Bourbon. Un choix différent aurait une dimension symbolique négative.

En outre, d'un point de vue pratique, il est plus rationnel que les accueils pour les circuits de visite et cet espace d'information soient situés au même endroit – qui ne peut être que le Palais Bourbon.

Utiliser l'espace disponible sous l'emmarchement de la colonnade

Après l'audition du directeur du service des affaires immobilières et du patrimoine (SAIP) et la visite du chantier en cours devant la colonnade, le groupe de travail préconise que l'espace dégagé en sous-sol par les travaux de consolidation de l'emmarchement du Palais Bourbon soit affecté au futur espace d'accueil et d'information.

En premier lieu, il constitue un espace disponible puisqu'aucune affectation n'a été définie à ce jour, ce qui est le cas de peu de locaux à l'Assemblée. Disponibilité relativement rapide dans le temps également, car les travaux devraient s'achever au printemps 2019, si le calendrier prévisionnel est respecté.

En second lieu, cet espace se situe à un endroit à la fois pratique et symbolique. Pratique, car il est à proximité directe de l'entrée du public du 33 quai d'Orsay. En effet,

il est impératif que ce futur espace d'accueil soit facilement accessible et par une entrée différente de celle utilisée par les députés, les collaborateurs, les fonctionnaires ou les personnes auditionnées. Symbolique, puisqu'il se situe sous la façade, qui constitue l'identité visuelle de l'Assemblée nationale, à proximité directe de l'hémicycle, tout en étant séparé de façon étanche – ce qui semble absolument nécessaire pour respecter les règles de sécurité et la fluidité de la circulation dans l'enceinte du Palais.

La nécessité d'accroître l'impression de transparence – par exemple en recourant davantage au verre ou à un design plus moderne – a été plusieurs fois soulignée au cours des travaux.

PROPOSITIONS

Accroître la superficie disponible en exploitant l'espace en sous-sol

Les déplacements que le groupe de travail a effectués au Parlement européen ou dans diverses institutions culturelles sont, du point de vue de la surface dédiée, particulièrement éloquentes. Le *Parlamentarium* de Bruxelles, dont l'attractivité est croissante (environ 350 000 visiteurs par an), dispose par exemple de 3 000 m² d'exposition, dont un espace d'exposition temporaire de 130 m² et un espace de jeux de rôle de 300 m². La Philharmonie de Paris, dont l'activité ne se limite pas aux seuls concerts, dispose de 800 m² d'espaces alloués aux expositions temporaires et de 500 m² réservés aux espaces éducatifs destinés à accueillir les ateliers de pratique musicale pour les jeunes. Quant au Bundestag, il prévoit la construction d'un centre d'information des visiteurs d'environ 6 600 m².

L'espace concerné par les travaux en cours sous l'embarcadere constitue une « boîte » de 350 m², que l'on peut porter à 700 m² si on réalise deux niveaux. Néanmoins, il est à noter que l'éventualité d'un creusement des sous-sols sous la cour du Pont avait été envisagée en 2011, lors d'un projet visant à accroître les

capacités d'accueil de l'Assemblée en matière de salles de réunion. L'opération, qui n'a pas été reprise, portait la surface disponible à plus de 3 000 m² – une surface plus en ligne avec les lieux d'accueil aménagés dans les parlements étrangers au XXI^e siècle.

Au regard de l'ambition d'un espace d'accueil qui conserve sa pertinence dans plusieurs décennies, et pour lequel un investissement important est donc nécessaire pour être à la hauteur des attentes de nos concitoyens, le groupe de travail souhaite que la surface maximale disponible (3 000 m² ou plus) soit envisagée pour aménager les espaces. Les diverses missions d'information, de participation et de création, la réalisation d'un auditorium et/ou d'une salle de projection pour accueillir conférences et projections, les exigences d'accessibilité, notamment aux personnes à mobilité réduite, justifient cette ambition. Toutefois, si la totalité de cette surface ne pouvait être rendue disponible, le projet pourrait s'adapter à une surface plus réduite (dans une fourchette située entre 700 et 3 000 m² ou plus).

I Calendrier de mise en œuvre

Il dépendra très largement des choix d'aménagement et donc du volume de travaux requis. Le groupe de travail recommande le lancement, dès cet été, d'une procédure de recrutement d'un programmiste pour examiner le projet – recenser l'ensemble des besoins de l'Assemblée

nationale, vérifier leur adéquation avec les potentialités du site – et proposer des scénarios. Avec pour objectif : commencer les travaux avant la fin de la présente législature.

I Coût de la mesure ou économie générée

Là encore, le coût ne pourra être estimé qu'une fois les grandes orientations quant aux dimensions et aux fonctionnalités du lieu décidées. Il est toutefois évident

que la création et la maintenance d'un espace vaste et multifonctionnel auront des coûts financiers et humains importants, à répartir sur plusieurs années.

2 INFORMER LE PUBLIC SUR L'HISTOIRE, LE PATRIMOINE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I Objectif recherché

L'information est, très logiquement, la première fonction d'un espace d'accueil du public.

Le groupe de travail souhaite que l'offre proposée soit équilibrée et ne se limite pas au cadre patrimonial offert par le Palais Bourbon. L'Assemblée devrait offrir un

double rôle d'information : information sur l'histoire du patrimoine (le Palais Bourbon et l'Hôtel de Lassay, leur architecture, les trésors de la Bibliothèque, les œuvres d'art...) et information sur le rôle de l'Assemblée nationale et du Parlement.

I Description

Trois aspects méritent une particulière attention.

Utiliser les richesses patrimoniales de l'Assemblée nationale

L'information sur l'histoire des institutions et la place de la représentation nationale pourrait s'appuyer sur les documents et objets que l'Assemblée possède, qui constituent certains des trésors de la Bibliothèque et des archives, aujourd'hui malheureusement trop peu

accessibles au public. Par ce biais, serait atteint le double objectif de faire connaître le rôle de l'institution, la façon dont le pouvoir législatif s'est construit au fil des siècles, et de valoriser un patrimoine largement méconnu de l'Assemblée.

Recourir à tous les supports et toutes les formes d'interactivité pour faciliter le parcours du visiteur

Afin de rompre avec la dimension purement muséale et d'illustrer le rôle premier et étymologique du Parlement comme lieu de débat, il pourrait également être envisagé de diffuser des extraits sonores de grands discours parlementaires (sous la forme de « douches sonores »), prononcés lors de moments historiques importants ou à l'occasion de l'examen de lois emblématiques. Le

parcours du visiteur devra être le plus libre possible, et recourir à tous les supports rendant la visite la plus interactive et la moins monotone (photos, vidéos, projections, tableaux interactifs, œuvres sonores, réalité augmentée, etc.). Tous ces supports seront également utilisés pour expliquer avec pédagogie le fonctionnement de l'Assemblée.

Enrichir la visite de projections et conférences

Une salle de projection plus grande que la salle actuelle, et/ou un auditorium et des salles dédiées à des expositions permanentes et temporaires, pourraient accueillir du public pour la projection d'un film documentaire sur l'histoire de l'Assemblée et des conférences sur son fonctionnement. Ces conférences devront être adaptées en fonction du public (généraliste,

scolaires, familles avec des plus jeunes, visiteurs étrangers, etc.).

À noter que la partie informative sur le fonctionnement du Parlement pourra inclure un volet concernant le Sénat, puisqu'il est impossible de comprendre le processus législatif sans rendre compte de la chambre haute.

I Calendrier de mise en œuvre

Il dépendra largement de celui retenu pour l'ouverture de l'espace d'accueil proposé. Si celle-ci devait se dérouler par étapes, l'information apparaît comme la mission prioritaire.

En attendant, les circuits de visite pourraient mieux prendre en compte les différentes missions d'information évoquées.

PROPOSITIONS

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

I Coût de la mesure ou économie générée

Il peut être très variable en fonction des outils utilisés et de la surface mise à disposition. Le recours à des techniques numériques et interactives multiples et

innovantes est évidemment un facteur budgétaire important.

3 FAIRE PARTICIPER LE PUBLIC A L'EXPERIENCE DE LA FABRICATION DE LA LOI

I Objectif recherché

Il s'agit, dans ce nouveau lieu, au-delà de la simple information à caractère historique et patrimoniale, de rendre plus intelligible le processus de fabrication de la

loi. Pour ce faire, un espace de « participation » pourrait être rajouté aux espaces consacrés à la pure information du public.

I Description

La visite du *Parlamentarium* a permis de valoriser l'un de ses plus grands succès : un espace de 300 m² uniquement dédié à des séances de jeux de rôle à destination des groupes scolaires. Ces jeux de rôle permettent à 15 000 jeunes par an de jouer, pendant deux heures, le rôle du député et d'être placés dans différentes situations (conférence de presse, séance plénière, commission...), où ils doivent prendre position, débattre, informer ou rendre compte.

C'est à la fois l'un des enjeux majeurs de l'information du public et l'un des plus délicats à mettre en œuvre. Il s'agit de rendre intelligible la procédure législative ainsi que le rôle et les pouvoirs de chacun de ceux qui y concourent, en les mettant à la portée de tous les visiteurs, quel que soit leur degré d'information préalable. Même si la réflexion sur les modalités concrètes de cette mission se déroulera ultérieurement, il apparaît que l'outil numérique peut être, de ce point de vue, un précieux allié, notamment en permettant de proposer des scénarios interactifs.

I Calendrier de mise en œuvre

Il dépendra largement de celui retenu pour l'ouverture de l'espace d'accueil proposé.

I Coût de la mesure ou économie générée

Il dépendra de l'ampleur des opérations menées et devra donc être chiffré ultérieurement.

PROPOSITIONS

4 AMENAGER UN « LABORATOIRE OUVERT » AU SERVICE DE LA DEMOCRATIE CITOYENNE

I Objectif recherché

La participation citoyenne doit pouvoir passer par le « faire ». L'objectif est de proposer des outils à cet effet – aux organisations comme à tout citoyen –, afin de

renforcer le lien entre ceux-ci et l'institution et de les faire participer à la réflexion politique.

I Description

La réflexion engagée et les méthodes de travail mises en place par le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne rendent particulièrement opportun d'envisager l'installation d'un espace de création et de coconstruction des outils permettant d'établir et de renforcer les liens et le dialogue entre l'Assemblée nationale et la société. Les expériences de type « *Fab' Lab* » ou « *Makers Lab* » présentées par exemple au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou ou à la Micro-Folie de Sevrans, sont à cet égard, très significatives dans leur capacité à réunir des publics aux origines et aux objectifs très différents – mais que rassemblent une même curiosité et une même attention pour les ressources proposées.

Selon les recommandations du même groupe de travail, qui s'inspire du succès du *Hacker Lab* installé au sein du Parlement brésilien, un tel espace favoriserait l'ouverture, la transparence et la rénovation de la vie publique. La mission principale de cet espace serait de permettre la réunion d'une communauté diverse (parlementaires, citoyens, *civic tech*, développeur, hacktivistes, chercheurs, journalistes, étudiants, associatifs, etc.). Ces échanges pourront permettre de mieux identifier les besoins de l'Assemblée nationale et les attentes de la société civile. Dans un deuxième temps, cet espace accueillera les structures ou personnes qui développent ou expérimentent des solutions de nature numérique ou autre, qui facilitent et améliorent la démocratie citoyenne. Cet ensemble de procédés et d'outils technologiques serait élaboré dans l'objectif d'améliorer le système politique et de renforcer le lien démocratique entre les citoyens et les instances parlementaires, voire gouvernementales.

Dans cet espace dédié, qui s'appuierait sur un dispositif simple (une grande table centrale entourée de petits bureaux, avec des écrans et des dispositifs de téléprésence, une connexion internet haut débit et des serveurs), plusieurs types d'événements pourraient par ailleurs avoir lieu : des ateliers sur des axes thématiques (la fabrique de la loi, le travail des parlementaires, la participation des citoyens, la transparence, etc.) ; des hackathons (une ou deux journées réunissant des développeurs pour développer rapidement et de manière collaborative des prototypes de solution informatique) ; des formations à destination des parlementaires et collaborateurs sur des sujets techniques ; un cycle de rencontres pour le grand public (conférences, débats, colloques, etc.) ; des projets collaboratifs avec d'autres organismes d'État ou institutionnels sur des défis partagés.

Pour éviter l'entre-soi des professionnels, cet espace sera ouvert – hors événements ou séances spécifiques – à tous ceux qui le souhaitent : députés, collaborateurs, mais aussi tout le public de passage dans l'espace d'accueil.

Cet espace permettrait ainsi que s'établisse une relation à double sens, contrepartie de l'information des citoyens qu'il est aussi, en leur permettant de contribuer directement à la réflexion du Parlement – en se l'appropriant pour en faire un lieu de travail et de réflexion. Il permettrait aussi de simplifier les rencontres avec les députés, impossibles dans l'hémicycle ou lors de la plupart des visites organisées.

PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

Cet espace est un de ceux qui pourraient, au moins à titre expérimental, être testés et se situer ailleurs qu'au Palais Bourbon – permettant une réalisation indépendante des

choix retenus pour l'espace situé sous l'emmarchement du Palais Bourbon.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût est lié à l'aménagement du lieu d'implantation, à la qualité de l'équipement technologique, mais surtout à l'exploitation de cet espace, qui s'appuiera sur des

technologies nécessitant des actualisations régulières et des animateurs spécialisés.

5 PROMOUVOIR UN LIEU ACCESSIBLE A TOUS LES PUBLICS, NOTAMMENT LES JEUNES ET LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

I Objectif recherché

L'Assemblée nationale, maison du peuple, doit véritablement être ouverte à tous, non seulement au public directement intéressé par l'institution et son patrimoine, mais aussi aux visiteurs se sentant moins immédiatement concernés, en particulier les jeunes ou les personnes éloignées de l'information politique ou institutionnelle.

I Description

Les visites de l'Assemblée sont d'ores et déjà adaptées, par les personnels chargés de les guider, aux différents types de publics. Il conviendrait, en s'appuyant sur les retours d'expérience en la matière, de renforcer nettement cette souplesse de l'accueil et de proposer de nouvelles formes d'attractivité.

Les visites doivent être attractives d'abord pour les jeunes (enfants, adolescents, étudiants) – dans un cadre scolaire ou non ; mais aussi adaptées pour les familles, pour les groupes comme pour les visiteurs individuels. Elles doivent être accessibles facilement aux personnes âgées. Les préparations aux visites – présentées dans la proposition 8 ci-après – s'articuleront avec un accueil d'autant plus différencié qu'il aura été anticipé.

Les travaux d'aménagement des nouveaux espaces devront répondre aux normes les plus exigeantes dans le domaine de l'accessibilité des personnes en situation de handicap. Ainsi, l'impossibilité ou la restriction d'accès des personnes à mobilité réduite à divers espaces du Palais Bourbon (entrée du 33 Quai d'Orsay ; salle audiovisuelle ; tribunes du public ; sortie sur la rue Aristide Briand) devront être évidemment résolues par le nouvel espace d'accueil.

À court terme, et dans l'attente de l'achèvement de cet espace, les recommandations du groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires, comprises dans son rapport de ce semestre portant sur l'accessibilité, devront être mises en œuvre : définition d'un lieu où les PMR pourront visionner le film institutionnel sur des tablettes

L'accueil doit, plus largement, être adapté à tous les types de publics : visiteurs individuels, groupes ou familles. Une attention particulière doit être portée aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite (PMR).

(à défaut de pouvoir accéder à la salle audiovisuelle) ; amélioration des plans inclinés existants ; création de places de stationnement dédiées près du 33 Quai d'Orsay ; amélioration de la signalisation du parcours, etc.

Les personnes en situation de handicap visuel, auditif ou cognitif ne bénéficient pas de dispositifs pérennes adaptés, mais d'un accueil spécifique, qui reste ponctuel. Or les progrès du numérique offrent de nouvelles opportunités en matière d'accessibilité du patrimoine ; l'espace d'accueil devra s'inspirer au maximum des innovations les plus performantes conçues par et pour les musées. Il en est ainsi des dispositifs numériques multi-handicaps (outils mobiles de type « compagnon de voyage » avec des fonctionnalités d'autodescription, adaptations textuelles et visuelles), des dispositifs numériques « handicap visuel » (usage du toucher simultané à des descriptions audio) ou « handicap auditif » (application mobile en langue des signes) notamment.

D'ores et déjà, un certain nombre de mesures peuvent être prises : formation renforcée des fonctionnaires chargés des visites, transcriptions en braille, adaptations des audio-guides pour prendre en compte les handicaps visuels ou auditifs, maquettes et plans interactifs et tactiles ou documents établis en version « facile à lire et à comprendre », évaluation et suivi régulier en association avec les organes représentatifs des personnes en situation de handicap, élaboration d'un guide des bonnes pratiques pour l'accueil de celles-ci, etc.

PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

Plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre rapidement, en particulier pour l'accueil des personnes en situation de handicap.

Les autres tiennent à des aménagements plus importants, notamment dans la perspective de la création de l'espace d'accueil proposé.

I Coût de la mesure ou économie générée

Les mesures de court terme devraient pouvoir être mises en œuvre pour un coût relativement limité. Celles de moyen-long terme, liées à l'aménagement des bâtiments,

sont d'un coût plus ou moins important en fonction de l'ampleur du projet d'espace d'accueil qui sera retenu.

6 FAVORISER L'ACCUEIL DU PUBLIC ETRANGER POUR RENFORCER LE RAYONNEMENT DE L'ASSEMBLEE

I Objectif recherché

Si l'Assemblée nationale accueille, à l'heure actuelle, peu de visiteurs étrangers, hors les délégations officielles, elle jouit d'une implantation géographique particulièrement favorable : la proximité plus ou moins immédiate de musées mondialement réputés (le Louvre et le musée d'Orsay évidemment, mais aussi le Grand Palais ou le musée Rodin) et d'attractions touristiques plus ou moins incontournables (Tour Eiffel, Église Saint-Louis des Invalides et tombeau de Napoléon, Champs-Élysées...) rend ses abords fréquentés, tout au long de l'année, par

de nombreux touristes étrangers. Il est donc important que l'Assemblée nationale sache aussi attirer ces visiteurs, en lien avec les services compétents de la Ville de Paris.

De surcroît, l'ouverture de l'Assemblée à un public étranger participe pleinement de l'objectif de rayonnement que poursuit ce groupe de travail. Le rayonnement doit être compris dans sa dimension internationale. Un accueil de qualité et adapté aux visiteurs étrangers contribuerait à conforter le prestige de l'Assemblée et des institutions françaises.

I Description

Accroître les possibilités de visites du Palais Bourbon en langue étrangère

Cette mesure, simple et aisément réalisable, peut se décliner en deux volets.

D'une part, la documentation papier mise à la disposition des visiteurs pourrait être plus largement proposée en plusieurs langues étrangères. Actuellement, parmi les documents accessibles gratuitement lors de la visite du Palais, seul le dépliant *Bienvenue à l'Assemblée nationale* est traduit en anglais. Il pourrait être envisagé de le rendre disponible dans d'autres langues (allemand, italien, espagnol, mais aussi chinois, russe ou coréen, en fonction des nationalités les plus représentées parmi les

touristes à Paris) et de procéder parallèlement à la traduction d'autres brochures ou dépliant, comme celui consacré à l'œuvre de JonOne par exemple. La même démarche pourrait être engagée pour les audioguides utilisés lors des visites libres, actuellement seulement en langue anglaise.

D'autre part, pourrait être étudiée la possibilité d'accroître l'offre de visites en langues étrangères. Celles-ci existent déjà mais gagneraient à être plus nombreuses et plus diverses, notamment en valorisant les compétences des personnels qui le souhaiteraient.

Doter le futur espace d'accueil de contenus multilingues

De ce point de vue, le *Parlamentarium* de Bruxelles offre une bonne source d'inspiration puisque tous les contenus présentés sont accessibles dans les 24 langues officielles de l'Union européenne. Cette possibilité n'entraîne aucun alourdissement excessif, notamment visuel, puisque chaque visiteur est équipé d'un boîtier qui lui sert à la fois d'audio-guide et de « clé » lui permettant de déverrouiller les tablettes numériques tactiles dans les salles. Les textes

ou extraits sonores disponibles sont alors proposés dans la langue choisie par le visiteur lors de la remise du boîtier.

A minima, pour les contenus non numériques, tous les contenus écrits dans la partie historique de l'espace d'accueil devront être traduits en anglais, comme cela se fait dans tous les musées actuellement.

Accroître, le cas échéant, la pédagogie de certains contenus

Il est nécessaire, on l'a vu, d'adapter les contenus proposés aux différents publics, notamment en fonction de l'âge ou du handicap des visiteurs. Le même souci de pédagogie devrait être pris en compte concernant les

visiteurs venant de pays étrangers, dans lesquels le fonctionnement institutionnel et le processus d'élaboration de la loi peuvent être très éloignés des nôtres.

PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

La mise à disposition d'outils de visite ou de visites guidées plus nombreuses en langues étrangères est un objectif atteignable à moyen-court terme. Les deux autres

objectifs seront à prendre en compte lors de la conception de l'espace d'accueil et évolueront donc en fonction de la réalisation de celui-ci.

I Coût de la mesure ou économie générée

Il sera relativement modeste puisqu'il s'agira essentiellement dans chacun des cas de coûts de traduction.

PROPOSITIONS

7 CONCEVOIR UN SITE EXEMPLAIRE EN MATIERE SOCIALE, ENVIRONNEMENTALE ET SECURITAIRE

I Objectif recherché

La responsabilité sociale – voire, plus largement sociétale – et environnementale de l'Assemblée en matière d'accueil

doit se traduire de façon exemplaire dans les solutions retenues.

I Description

Le respect des normes et des bonnes pratiques en matière sociale et environnementale devra guider la conception, la réalisation mais également l'exploitation des nouveaux espaces mis en service. Pour ce faire, les recommandations émises par le groupe de travail sur le développement durable devront être prises en compte au fur et à mesure de la publication de ses rapports, afin d'accompagner le processus de réalisation de l'espace d'accueil.

Ce nouvel espace devra pallier les manques aujourd'hui constatés au sein du lieu d'accueil du public : il devra comporter un lieu de restauration légère (type café) ainsi que plusieurs espaces de repos et de détente, afin que les visiteurs s'y sentent à l'aise et puissent visiter chacun à son rythme. La Boutique de l'Assemblée nationale gagnerait par ailleurs à être intégrée à cet ensemble, en fonction néanmoins de ce qui sera décidé quant au parcours des visites et des espaces disponibles.

En matière sociétale, la visite du groupe de travail au Mémorial de Caen a permis de constater l'importance accordée à l'équipe chargée de l'accueil, lorsque celui-ci se tient dans un cadre très vaste, proposant des activités et des formes de visite très diverses : pour simples visiteurs, public scolaire, étudiants chercheurs... Le choix de l'établissement s'est porté sur une équipe entièrement intégrée. Il se traduit dans les faits par une collaboration souple et naturelle entre tous les personnels, qui ont conscience d'appartenir à la même structure, à l'image affirmée. Tous participent, dans leur domaine propre, à la qualité de la visite. Ce type de projet commun, partagé par l'ensemble des animateurs de l'accueil, pourrait permettre de mieux impliquer tant les personnes travaillant en permanence à l'Assemblée nationale que les visiteurs occasionnels ou réguliers.

Enfin, la place particulière de l'Assemblée nationale impose également une vigilance renforcée en matière de sécurité, tant pour l'institution elle-même, ceux qui y travaillent, que pour les visiteurs et ceux qui les accueillent.

I Calendrier de mise en œuvre

La prise en compte de la responsabilité sociale et environnementale devra accompagner le projet de

nouvel espace d'accueil pendant tout son développement.

I Coût de la mesure ou économie générée

Les coûts sont fonction des degrés d'ambition et d'exemplarité retenus pour le futur espace d'accueil, tant en termes d'aménagement que d'exploitation.

PROPOSITIONS

8 DEPLOYER L'ESPACE D'ACCUEIL EN DEHORS DU PALAIS BOURBON, VIA DES OPERATIONS HORS LES MURS

I Objectif recherché

Si l'espace d'accueil et d'information du public de l'Assemblée nationale a pour objectif de combler un manque – celui d'un lieu d'accueil et de rencontre entre élus et citoyens –, il ne pourra à lui seul pallier le déséquilibre géographique, qui privilégie les Parisiens et Franciliens au détriment du reste du pays. Toutes les auditions menées et tous les déplacements effectués pointent du doigt la difficulté d'atteindre une partie de la population, qui se sent exclue de fait de l'offre culturelle

ou de l'information institutionnelle. Enfin, il faut tenir compte que pour une immense majorité de nos concitoyens, la visite de ce lieu signifie un voyage à Paris, qui n'est pas toujours envisageable d'un point de vue financier.

La mise en œuvre d'opérations « hors les murs » vise à répondre à ce défi, en allant à la rencontre du public dans les territoires pour contribuer à recréer le lien entre les citoyens et la représentation nationale.

I Description

Maints exemples de réalisations très diverses et rencontrant un réel succès ont été présentés au groupe

de travail lors de ses auditions et déplacements. Trois pistes, non exhaustives, pourraient être envisagées.

Un partenariat avec les Micro-Folies pour promouvoir le patrimoine de l'Assemblée nationale

Lors de sa visite à la Micro-Folie de Sevran, le groupe de travail a pu découvrir le musée virtuel abrité par celle-ci, qui constitue l'attraction principale du site. Ce musée virtuel consiste en la projection sur un écran géant d'un film d'une quinzaine de minutes composé d'images de diverses œuvres appartenant au patrimoine culturel français : tableaux, bâtiments et jardins, objets, etc. Chaque spectateur a devant lui une tablette tactile (dotée d'une image en très haute résolution), sur laquelle les mêmes images sont projetées, et il peut, lorsqu'il le souhaite, interrompre le déroulement du film sur sa tablette, afin de lire les contenus disponibles, sur l'œuvre et les œuvres associées. Les œuvres présentées évoluent périodiquement et sont mises à la disposition des autres établissements dits Micro-Folies par le biais d'un

partenariat. Celui-ci est établi à ce jour avec douze institutions, parmi lesquelles le château de Versailles, la Rmn-Grand Palais ou le Louvre notamment.

L'annonce récente par la ministre de la culture du déploiement de 200 Micro-Folies sur l'ensemble du territoire français constitue une opportunité non négligeable pour toucher un public souvent laissé à l'écart des institutions culturelles. Le groupe de travail propose que l'Assemblée nationale s'inscrive dans cette démarche et établisse un partenariat avec les Micro-Folies. Un tel partenariat permettrait d'inclure le patrimoine architectural et culturel – comme certains trésors de la Bibliothèque par exemple – dans le catalogue des œuvres présentées ou de proposer une visite en 3D de l'Assemblée, notamment.

L'élaboration de kits de préparation de la visite

Afin que les visiteurs du futur espace puissent profiter au mieux de leur visite, il pourrait être utile de mettre à leur disposition des kits de préparation. Les supports à utiliser et le contenu de ces kits devront être élaborés ultérieurement, mais une offre dématérialisée, via le site internet de l'Assemblée nationale, paraît à la fois envisageable, peu coûteuse et efficace pour assurer une large diffusion. Les Micro-Folies offrent ainsi la possibilité

de visionner en ligne les œuvres contenues dans le musée virtuel, en intégralité ou regroupées par thème.

Une attention supplémentaire pourra être apportée aux publics scolaires, qui sont prioritaires, par le biais d'outils spécifiques de préparation à la visite à destination tant des enseignants que des élèves – comme cela avait été proposé à l'époque du « musée du Parlement » à Versailles.

PROPOSITIONS

La mise en œuvre d'expositions et/ou de rencontres itinérantes

Au début des années 1990, le Bureau de l'Assemblée nationale avait décidé la mise en œuvre d'une exposition décentralisée qui réponde à la question : « À quoi sert un député ? ». Cette exposition, « Député-Députés », qui présentait au public l'histoire, la vie quotidienne, le travail et les fonctions du député, circula dans douze grandes villes pendant deux ans et connut un réel succès.

Dans le même esprit, une réflexion pourrait être engagée sur la réalisation d'expositions, de conférences, de rencontres itinérantes, en s'appuyant sur un maillage territorial plus étroit et sur les relais que constituent les élus locaux. Ces manifestations constitueraient un prolongement logique à l'espace de rencontre et de débat dont la création est préconisée par le groupe de travail.

I Calendrier de mise en œuvre

Une fois déterminées les actions précises à engager, leur mise en œuvre, au moins partielle, peut être rapide et

avoir lieu avant l'ouverture du nouvel espace d'accueil proposé.

I Coût de la mesure ou économie générée

Il dépendra de la nature exacte des opérations menées et devra donc être chiffré ultérieurement.

S'agissant du partenariat avec les Micro-Folies par exemple, le coût à anticiper est quasi-nul. La question de la prise en charge – par l'Assemblée ou par les Micro-Folies – de la réalisation d'une visite en 3D de l'Assemblée nationale devra néanmoins être intégrée.

9 ORGANISER UNE JOURNÉE « PORTES OUVERTES » À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I Objectif recherché

Organiser – au-delà des Journées du patrimoine, qui ne sont pas propres à l'Assemblée nationale – une journée

« Portes ouvertes », comme cela existe dans d'autres parlements, anglais et allemands notamment.

I Description

L'intérêt du public pour l'Assemblée nationale est important :

- / plus de 3 000 visites de groupes sont organisées chaque année pour un public de visiteurs de plus de 100 000 personnes et toutes les demandes ne peuvent être satisfaites ;

- / les demandes d'accès des citoyens à la séance publique sont également très nombreuses. En moyenne, plus de 35 000 personnes par an assistent à la séance (y compris celles qui viennent dans le cadre des visites) ;

- / les Journées du patrimoine accueillent chaque année plus de 12 000 visiteurs environ (14 122 visiteurs pour les Journées des 16 et 17 septembre 2017).

Objectifs de l'organisation d'une journée « Portes ouvertes » à l'Assemblée nationale

Cette journée « Portes ouvertes » se distinguerait des actuelles Journées européennes du Patrimoine, axées sur la découverte de l'histoire et de l'architecture du bâtiment, et viserait à faire connaître et comprendre ce que sont l'Assemblée nationale et la démocratie parlementaire – en expliquant, en particulier, le fonctionnement de l'institution et le travail législatif.

Elle répondrait à l'intérêt des Français pour l'institution et contribuerait ainsi à rapprocher les citoyens des élus, en leur faisant découvrir la réalité du travail parlementaire dans son aspect quotidien.

Les journées « Portes ouvertes » des parlements européens

En Europe, de nombreux parlements ont mis en place des journées « Portes ouvertes », en particulier le Parlement européen et les parlements allemand, britannique, estonien, finlandais, suédois et suisse.

Modalités

Les informations recueillies permettent d'identifier trois axes principaux autour desquels cette journée pourrait être organisée :

- / *Rencontre avec des parlementaires*

Fréquence et lieu

Le rythme est le plus souvent annuel et ces journées se déroulent au sein même du parlement.

Le Parlement estonien a développé l'usage du « *open house day* », qui célèbre chaque année depuis 1999 l'anniversaire de la première élection de l'Assemblée constituante, le 23 avril 1919. En Suède, les journées « Portes ouvertes » sont organisées tous les deux ans. Au Royaume-Uni et en Finlande, elles ont lieu deux fois par an.

Certains parlements offrent aux visiteurs l'opportunité de rencontrer des parlementaires et leurs collaborateurs pour des échanges et des retours d'expériences (Suède, Estonie). Le Parlement suisse organise pour des groupes de visiteurs une séance de 30 minutes pendant laquelle un député répond aux questions posées par les membres du groupe. Le responsable du groupe doit préalablement prendre contact avec le député en question. Quant au Parlement européen, il prévoit des petites conférences avec des députés.

PROPOSITIONS

/ Possibilité d'assister en observateur à des réunions de commission

Au Riksdag (parlement suédois), les comités tiennent un certain nombre d'audiences ouvertes au public. Au Riigikogu (parlement estonien), il est possible de participer en tant qu'observateur aux séances publiques des commissions et de rencontrer les membres du parlement.

/ Ateliers, séminaires, conférences

La journée « Portes ouvertes » du Bundestag est organisée chaque année avec des ateliers et des conférences. Des députés et des représentants des services sont présents. Un dispositif équivalent a été mis en place par le parlement finlandais.

L'organisation d'une journée « Portes ouvertes » à l'Assemblée nationale

La première question qui se pose porte sur l'organisation possible de cette journée un jour de séance.

La possibilité pour le public d'assister à des réunions de commission est réduite, en raison de la taille des salles de commission. De même, les capacités d'accueil en séance publique sont limitées.

Au total, la cohabitation du travail parlementaire avec une journée « Portes ouvertes » paraît matériellement difficile.

Il apparaît donc préférable, au moins dans un premier temps, d'organiser cette journée « Portes ouvertes » quand il n'y a pas de séance.

/ Débat avec des parlementaires

Après la présentation du travail parlementaire, aurait lieu un débat d'une heure environ avec trois à cinq parlementaires sur un thème « grand public », qui serait déterminé chaque année. Les interventions des députés seraient suivies de questions du public. Un animateur extérieur serait chargé de la régulation du débat.

/ Ouverture des commissions et autres organes de l'Assemblée

Certaines commissions ou organes de l'Assemblée pourraient accueillir du public, dans la mesure des places disponibles, et sur inscription préalable.

/ Déambulation dans l'Assemblée

Les groupes de visiteurs pourraient circuler dans l'Assemblée, avec un guide. Exceptionnellement, il serait intéressant d'ouvrir les espaces d'habitude fermés aux visites : Hôtel de Lassay, questure, salle de presse, et même les bâtiments qui abritent les bureaux des députés.

/ Organisation d'un événement de clôture

Pour rendre ces journées attractives, pourrait leur être associé un événement en fin de journée, comme le fait par exemple le Parlement estonien (rencontre avec une personnalité, présentation de projets culturels ou politiques innovants par des start-up, des étudiants...).

Une identité visuelle devra être associée à ces journées pour faciliter leur reconnaissance. Le site de l'Assemblée et les réseaux sociaux permettront de faire connaître leur existence. Une première édition pourrait être envisagée en 2019.

Dans un deuxième temps, en tirant les enseignements de la première édition, une formule plus ambitieuse, intégrant des technologies numériques innovantes, pourrait être envisagée – notamment dans le cadre de la création du futur espace d'accueil.

Fréquence et lieu

Elle pourrait se dérouler une fois par an en période de session, un samedi sans séance, sur une demi-journée, au cours du premier semestre de l'année.

Dispositif proposé

/ Ouverture de la journée et présentation du travail parlementaire à partir de « Powerpoint »

Une allocution d'accueil serait prononcée par le Président ou un vice-président de l'Assemblée nationale, en salle Colbert (248 places).

La procédure législative pourrait être expliquée de manière très concrète et vivante en partant d'un projet de loi déposé par le Gouvernement et en décrivant le processus de modification du texte jusqu'à son adoption définitive. Cette présentation pourrait être faite par des fonctionnaires du service de la séance et/ou des commissions.

Une première partie porterait sur l'examen du texte en commission et une seconde, sur l'examen du texte en séance publique. Enfin, une troisième partie pourrait être consacrée à la présentation des missions de contrôle de l'Assemblée nationale à partir d'exemples précis de contrôles effectués récemment (mission d'évaluation et de contrôle, CEC, OPECST...) soit par un fonctionnaire de l'Assemblée, soit par un parlementaire.

PROPOSITIONS

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

I Calendrier de mise en œuvre

L'organisation d'une journée « Portes ouvertes » pourrait être mise en œuvre à brève échéance, dès le premier semestre 2019. Au vu de cette première expérimentation,

une éventuelle extension du dispositif pourrait être envisagée.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût d'une journée « Portes ouvertes » serait négligeable. Une extension du dispositif pourrait en

revanche se traduire par un surcoût plus ou moins conséquent selon l'option retenue.

PROPOSITIONS

10 ÉLABORER UN CALENDRIER PREVISIONNEL A LA FOIS REALISTE ET AMBITIEUX

I Objectif recherché

Si un calendrier précis n'est ni possible, ni souhaitable à ce stade – car il faut garder de la souplesse pour la mise en œuvre du projet –, il est néanmoins utile de fixer les

premières échéances afin de démarrer le plus rapidement possible les travaux de réflexion et de conception du futur espace d'accueil.

I Description

Le groupe de travail préconise, dès l'adoption par le Bureau des orientations contenues dans le présent rapport, que soit lancée la procédure de recrutement d'un programmiste, préalable indispensable à la réalisation du futur espace d'accueil. La tâche de celui-ci consistera à imaginer et à présenter des scénarios d'agencement et de mise en relation des différents espaces souhaités (information, espace(s) de détente et de restauration, espace de débat, etc.) en fonction de la superficie disponible, des normes techniques et environnementales à respecter, ainsi que des priorités retenues. Le recrutement d'un programmiste devrait prendre environ trois mois, de même que la réalisation de son étude.

Le calendrier pourra ensuite être affiné, étape par étape, en fonction des propositions faites par le programmiste et des choix effectués par l'Assemblée nationale. Il est toutefois d'ores et déjà possible de prévoir l'organisation d'un concours d'architecture, afin de réfléchir à l'intégration du nouvel espace d'accueil au monument existant. Ce concours prendra nécessairement plusieurs

mois – environ six mois –, surtout s'il est à dimension internationale. Une fois la conception de l'espace finalisée, devra intervenir le recrutement des différentes entreprises prestataires, pour lequel un délai de six mois minimum est nécessaire. Puis, s'ouvriront une période d'études préalables, d'une durée équivalente, et un travail de programmation par la maîtrise d'ouvrage qui peut être estimé, d'après le service des affaires immobilières et du patrimoine, à six mois également. À ce moment-là seulement, les premiers travaux pourront commencer – la durée de ces derniers étant évidemment impossible à prévoir, tant ils dépendront des orientations retenues, des contraintes identifiées au cours des études menées (contraintes techniques, géographiques, etc.) et, le cas échéant, d'éléments conjoncturels (contraintes météorologiques par exemple).

Compte tenu de l'ensemble des contraintes identifiables à ce jour, le groupe de travail propose donc de retenir comme objectif un démarrage des travaux avant la fin de la mandature, pour une ouverture de l'espace d'accueil et d'information au cours de la XVI^e législature.

I Calendrier de mise en œuvre

La proposition peut être mise en œuvre immédiatement.

I Coût de la mesure ou économie générée

Le coût de la proposition est nul. Mais le calendrier prévisionnel pourrait s'accompagner d'une fourchette d'évaluation du projet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

15 MARS 2018

- / M. Bruno Maquart, Président d'Universcience – Établissement public du Palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie ;
- / M. Stéphane Guy, Directeur du Service des affaires immobilières et du patrimoine de l'Assemblée nationale.

22 MARS 2018

- / M. Vincent Poussou, Directeur des publics et du numérique de la Réunion des musées nationaux-Grand Palais.

LISTE DES DEPLACEMENTS

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

130 NOVEMBRE 2017

Déplacement à Londres (Chambre des communes) :

- / Dame Rosie Winterton, MP, Deputy Speaker ;
- / Sir Edward Leigh, MP ;
- / M. Stephen Crabb, MP ;
- / Baroness McIntosh of Pickering, Membre de la Chambre des Lords ;
- / Baroness Taylor of Bolton, Membre de la Chambre des Lords ;
- / M. Joël Blackwell et Mme Brigid Fowler, Hansard Society ;
- / M. Mark Cridge, Chief Executive, My Society ;
- / Mme Emily Unell, Business Manager, Education and Engagement ;
- / Mme Anne-Marie Griffiths, Clerk, Petitions Committee ;
- / Mme Paola Debril-Loiseau, Conseillère politique, Ambassade de France.

120 MARS 2018

Déplacement à Bruxelles (Parlement européen) :

- / Mme Sylvie Guillaume, Députée européenne, Vice-Présidente en charge de la politique d'information et de communication ;
- / M. Jaume Duch Guillot, Directeur Général de la communication ;
- / Mme Constance Itzel, Responsable de la Maison de l'histoire européenne ;
- / M. Stéphane van Wassenhove, Chef de projet (visite du Parlamentarium).

129 MARS 2018

Visite du Centre Georges Pompidou :

- / M. Benoît Parayre, Directeur de la Communication et des partenariats ;
- / Mme Catherine Guillou, Directrice des Publics.

15 AVRIL 2018

Visite de l'Établissement public du Palais de la porte Dorée (Musée national de l'histoire de l'immigration-Aquarium tropical) :

- / M. Benjamin Béchaux, Directeur du développement, des publics et de la communication.

112 AVRIL 2018

Visite de la Micro-Folie de Sevrans :

- / Mme Marie Villette, Directrice Générale de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette ;
- / M. Phaudel Khebchi, Directeur de la Micro-Folie de Sevrans.

LISTE DES DEPLACEMENTS

L'ouverture de l'Assemblée
nationale à la société
et son rayonnement
scientifique et culturel

19 AVRIL 2018

Visite de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris :

/ Mme Clara Wagner, Directrice Déléguée aux relations institutionnelles et internationales.

15 MAI 2018

Visite du Mémorial de Caen :

/ M. Stéphane Grimaldi, Directeur général.

17 JUIN 2018

Déplacement à Berlin (Bundestag) :

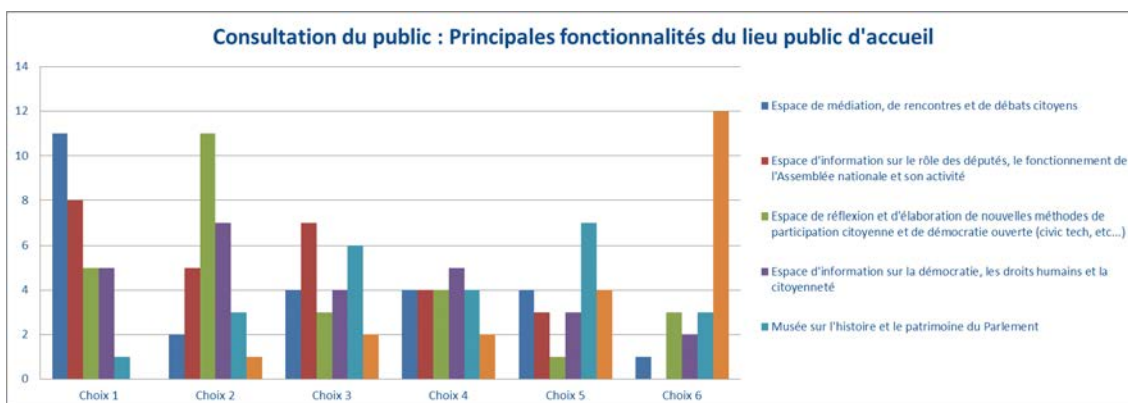
- / Dr. Hans-Peter Friedrich, Vice-Président du Bundestag, Membre du Bundestag, Président de la commission des affaires intérieures du comité des doyens ;
- / Mme Ursula Groden-Kranich, Membre du Bundestag du groupe parlementaire CDU/CSU ;
- / Mme Michaela Noll, Membre du Bundestag du groupe parlementaire CDU/CSU ;
- / M. Andreas Jung, Membre du Bundestag du groupe parlementaire CDU/CSU ;
- / Mme Svenja Stadler, Membre du Bundestag du groupe parlementaire SPD ;
- / Dr. Beate Hasenjäger, Chef de la direction ZT Services techniques et intendance ;
- / Dr. Sören Roos, Chef de la direction IO Information et relations publiques ;
- / Dr. Rolf Lohmann, Chef du service IO 1 Service d'accueil des visiteurs ;
- / Mme Eva Schievelbusch, Chef du service ZT 1 Projets de constructions et biens immobiliers ;
- / Dr Rolf Lohmann, Chef du service IO 1 Service d'accueil des visiteurs ;
- / Dr. Jochen Guckes, Administrateur au service WI 4 Programmes d'échanges internationaux.

SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

Les résultats des consultations en ligne, ouvertes au titre du Groupe de travail du 3 mai au 31 mai 2018, **en direction du public** d'une part, et **des députés et collaborateurs** d'autre part, font apparaître qu'un assez grand nombre de personnes ont pris connaissance du formulaire en question sur le site de l'Assemblée nationale : 808 formulaires consultés de la part du public et 196 de la part des députés et collaborateurs. En revanche, un nombre plus limité y a répondu : 128 réponses partielles et 68 réponses complètes de la part des députés et collaborateurs ; 769 réponses partielles et 39 réponses complètes de la part du public.

Parmi le public interrogé, à la première question, « **Quelles sont les principales fonctionnalités auxquelles vous souhaiteriez qu'un lieu public d'accueil et d'information à l'Assemblée nationale réponde ?** », les deux réponses qui se distinguent des 6 choix proposés sont les suivantes : sur 30 personnes, 11 considèrent que ce lieu d'accueil devrait correspondre, en premier lieu, à un « Espace de médiation, de rencontres et de débats citoyens » et 8 à un « Espace d'information sur le rôle des députés, le fonctionnement de l'Assemblée nationale et son activité ». En second choix, 11 personnes ont estimé que ce lieu pourrait être un « Espace de réflexion et d'élaboration de nouvelles méthodes de participation citoyenne et de démocratie ouverte (civic tech, etc.) ».



S'agissant des réponses des députés et collaborateurs interrogés, une réponse à la première question se distingue largement des autres : ce lieu public d'accueil et d'information à l'Assemblée nationale devrait être un « Espace d'information sur le rôle des députés, le fonctionnement de l'Assemblée nationale et son activité » : 30 sur 59 députés et collaborateurs sélectionnent cette réponse en premier choix. En second choix, la même réponse revient à 18 reprises tandis que 14 députés et collaborateurs estiment que ce lieu public devrait être un « Espace d'information sur la démocratie, les droits humains, la citoyenneté ».

Le public et les députés et collaborateurs convergent donc sur les fonctionnalités principales de ce lieu.

En termes de suggestions, celles-ci sont diverses, aussi bien de la part du public issu de la société civile que de celle des députés et collaborateurs. Certains évoquent la possibilité de se connecter en vidéo conférence, avec une possibilité pour le public de réagir en direct par l'intermédiaire d'un écran diffusé à l'attention des députés. En ce qui concerne l'espace de médiation, d'autres réponses évoquent le fait que ce dernier pourrait prendre la forme d'un « cyber espace », associant des représentants des différents groupes politiques. Enfin, le lieu proposé devrait être facile d'accès ; une connexion internet de type « académique » devrait être créée ; l'espace architectural devrait favoriser la créativité et l'expérimentation. Les réponses des parlementaires évoquent, notamment, l'intérêt de s'inspirer du Parlement européen, de ne pas viser à ce que ce lieu soit celui d'une « démocratie directe », et la nécessité d'informer le public sur la procédure législative.

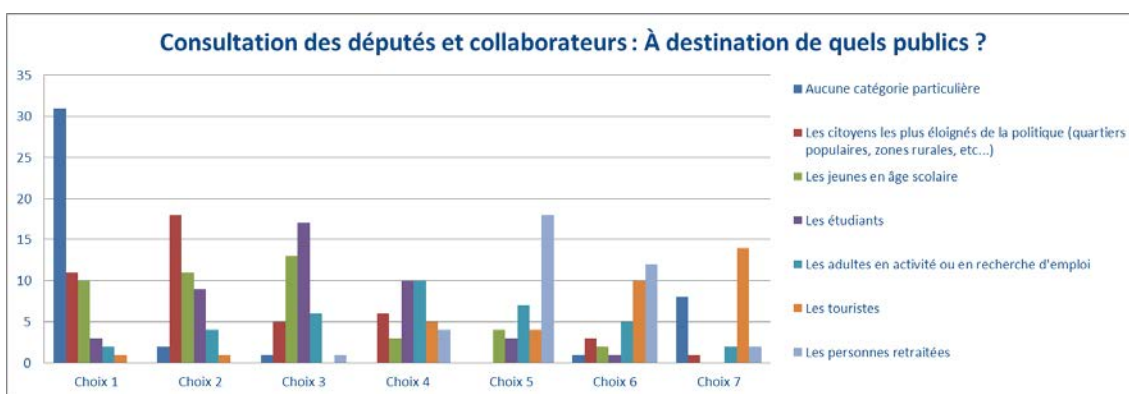
SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

À la deuxième question, concernant **les publics auxquels ce lieu doit prioritairement s'adresser**, la plupart des réponses du public considèrent que le lieu en question ne doit s'adresser à aucune catégorie de personnes en particulier : 16 personnes sur 30 ont inscrit cette réponse en premier choix par ordre de préférence, tandis que 5 d'entre elles ont considéré que celui-ci devrait en premier lieu s'adresser aux étudiants. En second choix, la réponse qui revient le plus concerne « les citoyens les plus

éloignés de la politique (quartiers populaires, zones rurales, etc.) » avec 6 opinions sur 22.

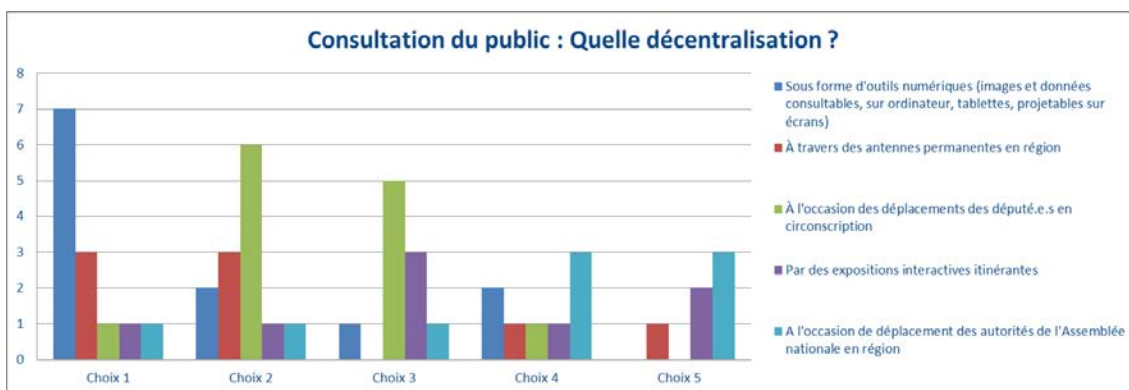
Parmi les députés et collaborateurs, les réponses vont dans la même direction. En outre, il convient d'ajouter que 11 députés sur 58 ont également considéré, en premier choix, que ce lieu devrait s'adresser aux « Citoyens les plus éloignés de la politique » et 10 aux « jeunes en âge scolaire ». En second choix, ces mêmes réponses sont à nouveau sélectionnées 18 et 11 fois sur 45.



À la question : « **Pensez-vous utile que les missions exercées par ce lieu d'accueil puissent être décentralisées en région ?** », une réponse positive revient à 67 % parmi le public interrogé. Parmi les députés et collaborateurs, le « oui » l'emporte à 82 % sur 59 personnes ayant répondu à la question posée.

À partir de cette réponse, les participants ont classé par ordre de préférence les modes de décentralisation.

Parmi le public, une réponse se distingue nettement des cinq choix proposés : des outils numériques (images et données consultables, sur ordinateur, tablettes, projetables sur écrans) en premier choix. En second choix, 6 personnes sur 13 considèrent que cette décentralisation des missions du lieu d'accueil devrait être exercée à l'occasion des déplacements des parlementaires en circonscription.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

Les réponses des députés et collaborateurs considèrent majoritairement que cette décentralisation devrait se traduire en premier lieu par des antennes permanentes en région. Toujours en premier choix, 9 sur 42 estiment que celles-ci pourraient s'exprimer par « des expositions interactives itinérantes ». En second choix, une majorité considère que ces missions décentralisées devraient se manifester par des déplacements des autorités de l'Assemblée nationale en région, ou « sous forme d'outils numériques (images et données consultables, sur ordinateur, tablettes, projetables sur écrans) » tandis qu'en troisième choix, une majorité pense que cela devrait être à l'occasion des déplacements des parlementaires en circonscription.

Enfin, à la question « **Comment faire de ce lieu d'accueil un lieu ouvert à tous, vivant, accessible facilement ?** Un lieu d'interactions entre les députés et les citoyens ? Un lieu de participation citoyenne ? », le nombre de suggestions recueillies s'élève à 12. Parmi les députés, 20 ont répondu à la question posée.

Les suggestions du public sont extrêmement variées : l'organisation de consultations citoyennes ; la délocalisation de certaines réunions de commissions selon les sujets évoqués (exemple : dans les territoires ruraux pour les questions agricoles) ; la création d'un espace hors de l'institution revient à plusieurs reprises (et sont proposés, par exemple, comme modèles d'inspiration le MIT Medialab ou encore le Berkman Center à Harvard) ; la facilitation des rencontres et des échanges avec les députés, demandant la création de salles dédiées quelques heures par mois ; la facilitation de

l'accès physique à l'Assemblée nationale par un assouplissement de certaines mesures de sécurité ainsi que par le biais d'un enregistrement sur place.

Les suggestions des députés, quant à elles, sont également nombreuses et diverses. Ces derniers proposent de multiplier les échanges et partenariats entre services de l'Assemblée nationale et services publics et locaux ; d'établir au moins une exposition permanente réellement accessible pour expliquer les enjeux du lieu et la fonction des députés ; de créer une péniche en contrebas de l'institution ; un espace de café citoyens équipé de tous les outils numériques permettant de suivre les lois, voire d'une buvette ; de créer un lieu vivant, participatif et interactif, accessible à tous, où les députés pourraient organiser des débats citoyens ; de constituer un lieu mobile, sorte de « camion de la citoyenneté » ; de mettre en œuvre un lieu interactif inspiré par exemple du « musée des écritures du Monde » à Figeac ; de mettre en valeur avant tout le site de l'Assemblée nationale et en particulier l'espace « Déposer une contribution » ; d'organiser le calendrier des séances en y incluant les séances avec les citoyens (invités, tirés au sort, etc.) auxquels un rôle actif serait donné ; de prévoir des sessions de formation législative à la fois pour faciliter la compréhension du travail parlementaire, mais aussi pour susciter de nouveaux candidats aux élections ; de créer un pôle de ressource physique et numérique pour tous. Enfin, certains députés et collaborateurs émettent des réserves sur l'accessibilité matérielle à l'Assemblée nationale.

*

Par ailleurs, au-delà des réponses aux consultations, les témoignages recueillis **au sein de l'espace de contribution**, ouvert au titre du groupe de travail sur la question de l'accueil du public à l'Assemblée nationale (comme pour l'ensemble des groupes), témoignent d'un réel intérêt pour le projet de lieu d'accueil. Parmi les remarques, nombre d'entre elles abordent la question du numérique et soulignent qu'il est regrettable que le bénéfice des outils numériques ne puisse pas être exploité suffisamment en séance. En outre, il est indiqué qu'il serait intéressant de développer une plateforme numérique plus accessible, des moyens de communication permettant une interaction plus aisée entre élus et citoyens. L'accent est également mis sur l'intérêt qu'aurait l'Assemblée nationale à s'appuyer sur la

*

densité du réseau des bibliothèques, en proposant une offre de services documentaires physiques et numériques en direction des bibliothécaires, qui eux-mêmes constitueraient des relais des débats, de l'actualité, des publications, en utilisant les bibliothèques comme lieux d'échange, en fournissant des données descriptives des ressources et métadonnées ouvertes aux standards du web et des formats bibliographiques. Il convient également de souligner une remarque récurrente : l'idée que l'Assemblée nationale, ou plus exactement les députés des commissions et des circonscriptions concernées, devraient aller au contact du public à travers des « semaines thématiques » en régions dédiées à des sujets spécifiques.

SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES



L'ouverture de l'Assemblée
nationale à la société
et son rayonnement
scientifique et culturel

Enfin, un questionnaire de satisfaction a été mis en place et ouvert le 25 mai, concernant **l'appréciation portée par les visiteurs sur l'organisation et le fonctionnement actuels de l'accueil du public**. Les responsables de groupes de visiteurs reçoivent ce questionnaire par mail après les visites. À ce stade (bilan au 8 juin 2018), aux questions posées, la majorité des personnes interrogées (84,6 %) considère que son organisation et son fonctionnement actuels sont satisfaisants (16 %), sinon très satisfaisants (68,6 %). S'agissant plus particulièrement

de « l'intérêt des commentaires pendant la visite et l'adaptation au public » et « l'écoute des questions et réponses apportées par le guide », le taux de satisfaction est de 93 % (78 % de très satisfaits et 15 % de satisfaits). En revanche, selon les réponses, les conditions d'accès des personnes en situation de handicap, la qualité des documents de visites, ainsi que les conditions matérielles d'accès à l'Assemblée nationale apparaissent comme des questions nécessitant une prise en compte améliorée.

MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

SUR LES 26 PROPOSITIONS PRÉSENTÉES EN DÉCEMBRE 2017, ON EN DÉNOMBRE :

110 qui ont été mises en œuvre, portant sur :

1 La création d'un portail en ligne pour assister aux débats

Afin de faciliter l'accès des citoyennes et des citoyens à l'hémicycle, un portail d'inscription pour assister aux débats en séance est désormais en ligne : <http://www2.assemblee-nationale.fr/visites/reservation>.

Pour rappel, jusqu'à présent, seules les dix premières personnes qui se présentaient à l'accueil de l'Assemblée nationale pouvaient assister aux débats dans l'hémicycle. Cette règle ne permettait pas de donner aux intéressés l'assurance d'obtenir une place ni d'assurer la sécurité des locaux parlementaires.

Dès aujourd'hui, le portail d'inscription en ligne permet à la fois de garantir l'inscription mais également de relever à trente le nombre de personnes pouvant s'inscrire pour les séances hors Questions Au Gouvernement, le plafond étant maintenu à dix pour ces dernières.

2 La création d'une fiche chronologique de l'élaboration de la loi

Est créée, pour chaque loi, une frise chronologique présentant chaque étape de son examen (dépôt, examen en commission, examen en séance, étapes de la navette, etc.) et permettant son suivi en temps réel.

3 Le développement de la publicité des décisions prises par les organes de l'Assemblée

Il s'agit de rendre publics le relevé de conclusions du Bureau de l'Assemblée nationale, de la Conférence des présidents et des réunions de questure, ainsi que la liste des participants à ces réunions. La mesure est désormais mise en œuvre pour ces trois organes.

4 La mise en évidence du portail open data sur le site de l'Assemblée

Ce portail est directement accessible via la page d'accueil du site internet de l'Assemblée.

5 L'expérimentation des consultations en ligne

L'Assemblée nationale doit s'appuyer sur l'expertise citoyenne. C'est pourquoi des dispositifs de consultation publique sont expérimentés, à l'aide d'une plateforme en ligne. Elles peuvent être organisées aussi bien dans le cadre de la discussion de textes de loi que pour des missions de contrôle et d'évaluation.

6 La publication en open data de la liste des députés ayant pris part directement à un vote

La liste de députés ayant pris part directement à un vote et celle des députés y ayant pris part grâce à une délégation sont désormais mises en ligne en open data.

7 L'amélioration de la mise à disposition des données « open data »

Le 14 avril 2018 s'est déroulé à l'Assemblée un événement participatif ouvert afin de préciser les demandes à prendre en compte sur le format, l'exploitation et l'actualisation des données mises en ligne par l'Assemblée.

8 La proposition de formations sur le travail parlementaire pour les journalistes

Afin d'améliorer la connaissance par le public des travaux parlementaires, du fonctionnement de l'Assemblée nationale et de son organisation, des formations sont proposées aux étudiants en journalisme et aux journalistes qui le souhaitent. Elles pourront être effectuées par des professionnels du monde parlementaire.

9 La mise à disposition des députés et des différents organes de l'Assemblée de nouveaux moyens de communication

Les mécanismes de publicité des débats ont évolué dans le but de faire mieux faire connaître le travail parlementaire. L'Assemblée nationale et ses organes se sont saisi de nouveaux moyens de communication à cette fin, tout en définissant leurs conditions d'utilisation. Ainsi, les comptes Twitter de commissions sont désormais créés et un support matériel et humain pour enregistrer de courtes vidéos est mis à disposition des députés par le service de la communication.

10 Publier la liste des collaborateurs parlementaires en open data

Depuis 2017, la liste des collaborateurs parlementaires est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Elle peut également être consultée dans les déclarations d'intérêts et d'activités de ces derniers sur le site internet de la HATVP. Afin de rendre cette information plus lisible, cette publication est également disponible en open data.

MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel

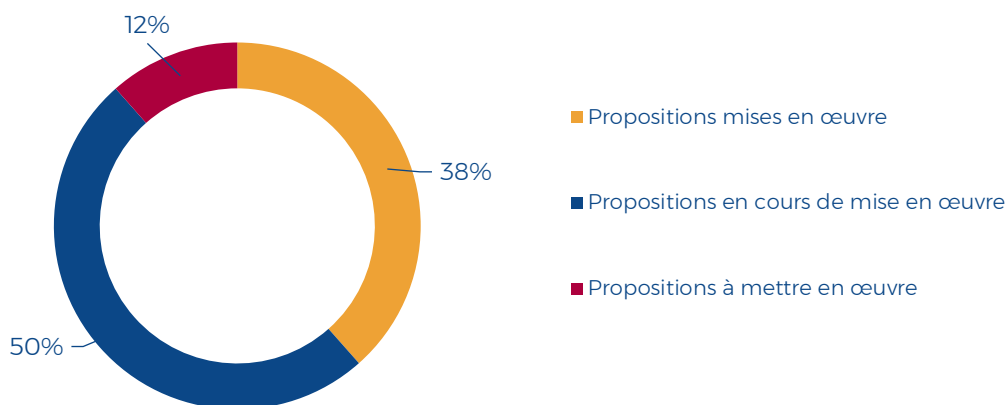
113 qui sont en cours de mise en œuvre, portant sur :

- 1 Ouvrir l'Assemblée nationale à la jeunesse : conclure une convention avec l'Éducation nationale
- 2 Établir un partenariat avec les collectivités territoriales pour améliorer la connaissance de l'Assemblée nationale
- 3 Réaliser un film institutionnel à destination des jeunes visiteurs
- 4 Moderniser les conditions techniques pour le suivi des débats en séance
- 5 Faciliter l'accès aux locaux et aux débats pour les « observateurs qualifiés »
- 6 Former les députés et collaborateurs à l'utilisation des nouvelles technologies
- 7 Développer une application mobile
- 8 Relier la liste des représentants d'intérêts auditionnés et le registre de la HATVP
- 9 Publier la liste des entrées des représentants d'intérêts dans l'enceinte de l'Assemblée
- 10 Publier en annexe des rapports les notes écrites communiquées aux rapporteurs
- 11 Faire apparaître le numéro de téléphone des bureaux des députés sur le site internet
- 12 Compléter la carte des circonscriptions par un code postal
- 13 Faciliter l'accès aux vidéos de l'Assemblée nationale

13 dont la mise en œuvre est prévue pour une échéance 2019, portant sur :

- 1 Refondre le site internet de l'Assemblée nationale
- 2 Publier la liste des personnes auditionnées en open data
- 3 Publier les informations liées à l'activité internationale de l'Assemblée

Groupe de travail « Ouverture et rayonnement »



88 % des propositions du groupe de travail présentées en décembre 2017 sont réalisées ou en cours de réalisation au 18 mai 2018.

