



Contribuer à la démocratie : renforcer les capacités pour répondre aux besoins des parlementaires en matière d'information et de savoir

**16 octobre 2008
Genève (Suisse)**

**Discours de M. Xavier Roques
Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale, France**

**LA VALEUR DES SERVICES DE BIBLIOTHÈQUE
ET DE RECHERCHE CONÇUS SPÉCIALEMENT
POUR LES PARLEMENTAIRES**

Sous son intitulé général, le thème de notre deuxième séance est articulé autour de trois questions :

- Pourquoi mettre des services de bibliothèque et d'études à la disposition des parlementaires ?
- Comment ces services doivent-ils évoluer aujourd'hui ?
- Quels efforts d'adaptation, les personnels en charge de ces services doivent-ils eux-mêmes fournir ?

Je vais m'attacher à synthétiser les réponses que l'expérience de l'Assemblée nationale me suggère.

*

* * *

I.- JUSQU'À PRÉSENT, A PRÉVALU L'IDÉE QUE, DANS SA MISSION, L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE DOIT COMPRENDRE UNE OFFRE DOCUMENTAIRE ET D'ÉTUDES AUX DÉPUTÉS

Première observation : réglementairement, rien n'interdit au député qui le souhaiterait d'organiser sans le support matériel et humain des services de l'Assemblée nationale les tâches de documentation, d'études et de rédaction des documents parlementaires que comporte l'exercice de son mandat.

Deuxième observation : très tôt, le besoin est cependant apparu de créer une bibliothèque législative, c'est-à-dire un lieu mettant à la disposition des députés tout ce qui se publie, au moins dans l'édition française, dans les domaines juridique, économique, social et politique. Pour mémoire, la Bibliothèque de l'Assemblée nationale a été créée en 1796, et c'est dès 1830, avec l'affermissement du régime parlementaire, que la vocation de bibliothèque législative commence à se développer.

La Bibliothèque répond, aujourd'hui encore, à ce besoin de disposer d'un fonds documentaire mettant à la disposition de l'Assemblée nationale les informations extérieures. (quelques chiffres : 14 500 mètres linéaires de rayonnages en sous-sol ; 700 000 ouvrages avec un accroissement annuel de 3 500 à 4 000 titres ; 3 000 périodiques dont 670 « vivants », 220 quotidiens français (avec la presse locale).

L'approche de ce fonds est plutôt celle du lecteur « généraliste », de « l'honnête homme », mais juriste de profession, avec :

- un fonds comparable à celui d'une bibliothèque universitaire pour tout ce qui touche au droit et à l'économie. Par exemple, un avocat trouverait à la bibliothèque de l'Assemblée nationale toute la documentation nécessaire à l'exercice de son métier ;

- un fonds de « culture générale » : arts, biographies, histoire, littérature, philosophie, religions, etc.

- un fonds composés d'ouvrages de vulgarisation pour ce qui a trait, par exemple, à la science. Je veux dire ici qu'on ne trouve pas à la bibliothèque de l'Assemblée nationale ce que serait le fonds d'une bibliothèque de faculté des sciences.

Troisième observation : en pratique, jusqu'à aujourd'hui, ni l'autorité politique, ni l'administration n'ont remis en cause l'utilité des crédits nécessaires pour que l'Assemblée nationale mette à la disposition des députés les moyens matériels et humains dont ils ont besoin pour réaliser les travaux et études requis dans l'exercice de leur mandat. Or, ces coûts ont été en augmentant.

Quatrième observation : la réponse apportée à ce besoin s'est organisée, par strates successives, à mesure de la spécialisation et de la technicité croissante des questions politiques.

La Bibliothèque demeure un fonds de documentation exceptionnel. Elle est à la disposition des députés et des personnels qui les assistent pour, par exemple, trouver un livre, une bibliographie, des documents ou une information. Mais elle n'a pas pour mission de réaliser des études ou des travaux préparatoires (rapports par exemple).

C'est autour des **secrétariats des diverses commissions** que s'est créée, par commodité, une mémoire documentaire immédiate (en fonction des travaux législatifs) à laquelle s'ajoute la mémoire des travaux parlementaires. C'est à ce secrétariat que le député s'adresse en tant que rapporteur nommé par sa commission pour obtenir la documentation, les études dont il a besoin et la réalisation des rapports législatifs ou d'information présentés par lui à l'Assemblée.

Ensuite, **un service d'études et de documentation** a été créé pour répondre, sur sa demande, aux besoins du député dans l'exercice de son mandat hors sa tâche de rapporteur (par exemple, demande de dossiers de documentation, préparation d'études générales, suivi de la mise en œuvre des lois et réglementations à partir des cas particuliers qui lui sont soumis). Ce service a ainsi fonctionné pendant 30 ans (du milieu des années 70 au milieu des années 2000). Il avait sa propre documentation (c'est-à-dire qu'existaient des doublons avec la bibliothèque et les commissions pour les ouvrages usuels et les travaux parlementaires). Mais il avait créé son propre fonds d'études générales ou particulières à partir de celles qu'il avait réalisées à la demande des députés. Il offrait aussi des études et des documents spécialisés du type des rapports gouvernementaux ou des travaux des fédérations professionnelles.

Un **service des études et de la documentation européennes** a été créé pour réunir la documentation communautaire et une information sur les différents États membres. Ce service s'est particulièrement développé dans sa composante communautaire. La création d'une délégation devenue commission des affaires européennes chargée d'instruire les projets d'actes communautaires et de proposer à l'examen des différentes commissions permanentes des « résolutions » sur ces différents actes a conduit à créer un secrétariat comparable à ceux des commissions permanentes.

La dimension scientifique s'est développée avec un **office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** qui a également suscité la création d'un secrétariat propre.

*
* *

II.- COMMENT ÉVOLUENT CES SERVICES ?

Première observation : les changements technologiques ont été importants dans les années récentes.

L'informatisation est au cœur de l'évolution des services documentaires en raison des répercussions :

– sur la gestion du fonds, avec l'informatisation des fichiers qui facilite les recherches bibliographiques thématiques et simplifie la constitution du fichier matière ;

– sur la constitution du fonds, avec le développement de l'Internet et du Web et des bases de données. Par exemple, le coût des abonnements aux bases de données est deux fois supérieur au montant consacré à des achats de livres et c'est auprès de la Bibliothèque qu'est centralisée la gestion des bases de données documentaires.

Deuxième observation : l'augmentation du nombre et la professionnalisation des collaborateurs personnels des députés a ses propres conséquences. (Il ne s'agit pas ici de fonctionnaires de l'Assemblée nationale, mais d'assistants librement engagés par eux et pour la rémunération desquels ils perçoivent un crédit collaborateur dont ils ont le libre emploi).

La possibilité de faire traiter des questions de plus en plus nombreuses par les collaborateurs personnels et la généralisation de l'accès informatique à de multiples sources d'information et de documentation ont conduit à la suppression du service des études et de la documentation. Par exemple, auparavant le député s'adressait au service des études pour obtenir un rapport administratif. Il peut accéder aujourd'hui à la bibliothèque des rapports publics sur le site Internet de la Documentation française et, par renvoi, à partir du site de chaque ministère. La suppression du service des études et de la documentation a permis de renforcer cette fonction auprès des secrétariats des commissions permanentes. Il s'est donc agi d'un redéploiement de moyens.

Troisième observation : l'approche de nombreuses questions s'est complexifiée.

On pense tout de suite à la dimension internationale, tout particulièrement communautaire. Les travaux législatifs préparatoires conduisent de plus en plus fréquemment à des interrogations comme « quelle est la réglementation communautaire en la matière ? » ou « que fait-on chez nos voisins ? ». Mais, les députés attachent également de plus en plus d'importance à leur communication. La langue de la communication, même écrite, n'est pas toujours celle du rapport écrit. Une démarche pluridisciplinaire concomitante ne manquera donc pas de s'imposer de plus en plus. Elle remet en question la pratique professionnelle traditionnelle de l'administrateur chargé, par exemple, d'un texte ou d'une étude, et dont le mode habituel de travail est en tête à tête avec son rapporteur et le style écrit, le langage académique.

Quatrième observation : les sources d'information se diversifient.

Pendant longtemps, l'information recherchée a été une information d'origine étatique (rapports administratifs, travaux de la Cour des comptes). Par ailleurs, les fédérations professionnelles offraient spontanément leurs informations aux députés et aux rapporteurs. Aujourd'hui, un marché de l'évaluation se développe avec l'apparition de services publics ou privés d'études sur le modèle des « think tanks », des fondations, ou des cabinets d'audits. La pression sociale est croissante pour refuser au rapport administratif son présupposé d'objectivité. Le député ne peut qu'être sensible à cette évolution.

*

* *

III.- QUELLES ADAPTATIONS SONT-ELLES À VENIR ?

Première observation : l'évolution des mentalités ne manquera pas d'avoir ses effets, même si ceux-ci trouvent généralement leur traduction institutionnelle avec un certain retard.

Lors de la naissance du parlementarisme, la sociologie des députés valorisait la figure de l'individu ayant fait ses humanités, sensible à l'écrit et au beau langage. Cela ne pouvait que conduire à la création d'une bibliothèque. La monumentalité de celle-ci à l'Assemblée nationale est un indice de cet attachement. Mais alors, on perçoit difficilement les raisons pour lesquelles les changements qui affectent désormais la relation à l'écrit et au livre dans la société tout entière pourraient ne pas franchir un jour les portes du Parlement.

La question risque d'être posée à l'occasion des arbitrages budgétaires. La tentation sera inévitable d'obliger à choisir entre des abonnements à des bases de données ou l'acquisition d'ouvrages ou de revues imprimés dans différents services utilisateurs et à la bibliothèque. Il est vrai que l'utilisation du patrimoine à des fins de communication institutionnelle (en France, les Journées du Patrimoine qui sont des journées portes ouvertes sont très populaires) trouve aisément à mettre en valeur une bibliothèque monumentale. Mais cela va-t-il jusqu'au développement du fonds ?

De la même façon, une conception pointilleuse de la séparation des pouvoirs attachait du prix à sa traduction administrative et gestionnaire. Il en est résulté, dans les différents champs d'activité, qu'il s'agisse des services législatifs ou des services administratifs, la propension à assumer « en interne » les fonctions requises, c'est-à-dire à créer des services auxquels étaient affectés durablement des moyens matériels et humains. En ce domaine aussi, les esprits évoluent. La critique du statut de la fonction publique trouve des adeptes de plus en plus nombreux. La flexibilité est valorisée, qui est fréquemment assimilée au recours à des prestataires de services extérieurs. Par exemple, les parlementaires mettent aujourd'hui fréquemment en avant l'évaluation des politiques et la « coproduction législative » entre le gouvernement et le groupe majoritaire. Rien ne garantit qu'une telle approche puisse être durablement conciliable avec

l'existence d'une fonction publique parlementaire assumant, seule, tout le support intellectuel du travail législatif au Parlement.

Deuxième observation : les évolutions sont également envisageables en termes de rationalisation managériale.

D'ores et déjà, l'informatisation a eu ses effets sur les tâches et l'organisation des services. Elle a entraîné une revalorisation des tâches, une obligation de travailler en commun avec le service des systèmes d'information, elles posent aussi des questions aux impacts budgétaires sensibles comme celle du traitement du passé (numérisation du fonds).

La modernisation au travers de l'outil informatique a également eu pour effet de faire apparaître deux démarches parallèles : l'enrichissement de la documentation traditionnelle sur support papier et l'informatisation, en donnant le sentiment de coûts nets de gestion accrus, même si des efforts de substitution de la documentation numérisée à la documentation sur papier sont poursuivis.

Un modèle idéal serait celui d'une ressource documentaire centrale dans laquelle les personnels chargés de procéder aux études, de quelque type que ce soit, puiseraient en tant que de besoin. Existerait alors un vaste service du type « Bibliothèque de l'Assemblée », la mémoire documentaire centrale pour utiliser une comparaison informatique, à partir de laquelle travailleraient toutes les subdivisions chargées de réaliser, à partir de ce fonds documentaire mutualisé, les études et travaux législatifs par grands thèmes et comportant les personnels chargés de la fonction documentaliste, les personnels chargés d'études en y incluant la fonction de comparaison internationale, au moins dans sa dimension européenne, le tout encadré par des responsables de pôles.

Les avantages en seraient au minimum :

- l'absence de doublons dans les collections ;

- l'interdisciplinarité systématique avec la généralisation du travail en équipe sur chaque thème.

Mais cette vision se heurte à des obstacles pratiques, ne serait ce que des obstacles matériels. Ainsi, la localisation de l'Assemblée nationale au cœur même d'une ville ancienne comme Paris permet difficilement de disposer de l'espace nécessaire à l'installation effective d'un tel service à proximité immédiate du Palais-Bourbon, où sont implantés l'hémicycle et les salles des commissions.

Troisième observation : au-delà de la stricte rationalisation dans l'utilisation des moyens, un enrichissement du métier exercé par les fonctionnaires parlementaires est-il envisageable ? L'occasion pourrait en être le renforcement souhaité de la compétence d'évaluation des politiques publiques par le Parlement. Dans cette perspective, deux approches sont envisageables :

– la première consisterait à concevoir les rapports législatifs en termes de « dossiers législatifs », en séparant un rapport documentaire (il présenterait les termes du débat général) et le rapport législatif au sens strict (l'analyse du dispositif proposé par le gouvernement ou l'auteur de la proposition de loi) ou le rapport d'évaluation de la politique ou de la législation mise en œuvre dans le domaine en cause. Le rapport documentaire aurait vocation à rendre compte du débat de société et à être mis à jour selon sa propre périodicité. Les rapports législatifs et d'évaluation tendraient eux à défendre et illustrer les réponses politiques apportées par la majorité au débat en cause. Une telle approche pourrait être réalisée dans le cadre d'un redéploiement de moyens ;

– la deuxième approche tendrait à reconnaître au service d'étude une légitimité pour définir et conduire un programme d'évaluation ou d'exposition des termes dans lesquels se posent des « grandes questions » en vue de constituer un fonds documentaire comme « Les évaluations de l'Assemblée nationale ». Les champs potentiels ne manquent pas (par exemple en matière de politique énergétique, de système d'imposition, de géopolitique, etc...). Un apport en termes

d'anticipation des besoins et des approches politiques serait la plus-value apportée par ce type d'études, qui sont proches de celles d'un Conseil d'analyse et de stratégie. Une telle approche serait valorisante pour les personnels, mais elle n'est guère réalisable par redéploiement de moyens.