



la démocratie parlementaire ***en action***

résumé



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE EN ACTION

Résumé
Études comparatives
entre
le Parlement européen
et
le Congrès des États-Unis
le Bundestag allemand
la Chambre des Communes britannique
la Chambre des Députés italienne
l'Assemblée Nationale française

Études réalisées pour
le groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des
budgets du PE sur le budget du Parlement européen

À la demande du *groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets du PE sur le budget du Parlement européen*, le Parlement européen a réalisé des études comparatives avec le Congrès des États-Unis et des parlements nationaux, à savoir l'Assemblée Nationale française, le Bundestag allemand, la Chambre des Députés italienne et la Chambre des Communes britannique.

Le présent résumé expose les principaux enseignements tirés des études.

Le présent document a été élaboré pour être présenté au *groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du Parlement européen*.

RÉDACTEUR:

Klaus Welle

Secrétaire général

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

E-mail: klaus.welle@ep.europa.eu

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE:

Kirsten Lüddecke

Cabinet du Secrétaire général

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

E-mail: kirsten.luddecke@ep.europa.eu

MEMBRES du *groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du PE*:

Gianni Pittella (président), député au PE, vice-président du PE

Alejo Vidal-Quadras, député au PE, vice-président du PE

George Lyon, député au PE

Monika Hohlmeier, députée au PE

Edit Herczog, députée au PE

Richard Ashworth, député au PE

VERSIONS LINGUISTIQUES:

Original: EN

Traduction: FR, DE

Manuscrit achevé en mars 2013

Bruxelles, © Parlement européen, 2013

Illustration de couverture: © vector_master - Fotolia.com

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ:

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

TABLE DES MATIÈRES

Conclusions du *groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du PE*..... 5

Résumé analytique des cinq études élaborées pour le *groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du PE*..... 13

Conclusions du groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du Parlement européen

"La culture et le rôle du Parlement européen doivent évoluer ... Nous n'avons tout simplement pas les ressources pour assumer ce rôle"¹

Le groupe de travail a identifié quatre domaines dans lesquels le Parlement européen ne dispose pas encore de ressources suffisantes pour les défis qu'il doit relever:

- 1. Études ou avis scientifiques indépendants**
- 2. Capacités de contrôle**
- 3. Soutien logistique en faveur des députés**
- 4. Soutien local aux députés**

Les études montrent comme il est difficile de comparer le Parlement européen avec les parlements nationaux, en raison de sa relation différente avec l'exécutif. Les quatre parlements nationaux européens étudiés ont une couleur qui reflète celle de leurs gouvernements respectifs et, dès lors, ils sont, à des degrés divers, interdépendants avec ces gouvernements. Ce fait est apparu très clairement dans le cas du parlement français, avec sa grande dépendance à l'égard du gouvernement, lequel a une influence directe sur toutes les activités de l'Assemblée nationale, mais également dans celui du Bundestag allemand, où les deux tiers de la législation sont déposés par le gouvernement et où les ministères apportent un soutien considérable au travail parlementaire. Cette dépendance est également visible, dans une mesure légèrement moindre, pour les parlements italien et britannique. Aucun des parlements nationaux étudiés n'est totalement indépendant de l'exécutif, d'une manière un tant soit peu équivalente à celle du Parlement européen.

Même si les fonctions du Parlement européen ne sont pas encore aussi développées, elles se rapprochent bien davantage de celles du Congrès des États-Unis. Comme le Congrès, le Parlement européen pourrait avoir une majorité politique différente de celle de l'exécutif. Les deux chambres du Congrès américain elles-mêmes peuvent également avoir des majorités différentes - une situation similaire à celle qui pourrait se produire entre les deux colégislateurs de l'Union européenne, à savoir le Parlement et le Conseil. Quand le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont la même couleur politique, il est généralement admis que le législatif peut se fier aux services d'experts fournis par l'exécutif. Au Congrès, par contre, les services d'experts doivent être indépendants de l'exécutif, ce qui donne plus d'utilité à la comparaison entre le Parlement européen et le Congrès américain. Tant le Parlement européen que le Congrès américain doivent également organiser la démocratie à l'échelle d'un continent.

¹ Richard Ashworth, député au Parlement européen (ECR)

Etudes ou avis scientifiques indépendants

Les membres du groupe de travail mixte ont souligné l'insuffisance des études ou des avis scientifiques indépendants disponibles pour soutenir les députés face aux défis qu'ils doivent relever dans leur travail quotidien, avec une législation technique de plus en plus complexe, qui les rend dépendants de l'aide d'experts hautement spécialisés. L'un des nombreux exemples mis en exergue est l'exercice d'évaluation de REACH, dans le cadre duquel "*nous n'avions pas d'outils pour procéder à l'évaluation, ce qui signifie que l'évaluation, soit n'a pas eu lieu, soit a eu lieu d'une manière très formelle...*"² Les membres du groupe de travail mixte ont estimé que, souvent, "*les études commandées à l'extérieur n'apportent pas énormément de valeur... Nous devons envoyer notre demande à la Commission et celle-ci apporte ensuite la réponse. Il ne me semble pas que ce soit le but de l'exercice...*"³.

À ce propos, on pourrait tirer les leçons suivantes des études: la capacité de recherche et la capacité d'analyse des études extérieures sont cruciales pour le bon fonctionnement d'un parlement dans l'exercice de son rôle de a) législateur b) contrôle de l'exécutif.

Des exemples d'un soutien plus efficace dans le domaine scientifique ou de la recherche ont été observés, en particulier, au **Bundestag** allemand, qui dispose d'un **service d'études** très efficace. Ce service, qui fait partie de la direction générale "Études et relations extérieures" du Bundestag allemand, traite les demandes des députés, qui peuvent commander des études ou des rapports sur n'importe quel sujet présentant un intérêt pour les politiques fédérales.

Les députés à la **Chambre des Communes** du Royaume-Uni peuvent compter sur de nombreuses structures de soutien pour les études et les avis législatifs. Les députés de la majorité gouvernementale reçoivent une contribution de haut niveau non seulement de la part du siège de leur parti mais également de la part des ministères. En effet, le budget du gouvernement prévoit que les ministres, bien qu'étant députés, peuvent recruter des conseillers spéciaux. Les députés de l'opposition peuvent compter sur le siège de leur parti et sur un soutien individuel complémentaire financé par le budget de la Chambre. Les groupes de réflexion et les groupes de pression extérieurs y jouent un rôle de conseil considérablement plus important qu'au Parlement européen. En outre, le budget des **services de bibliothèque et des études de la Chambre des Communes** est quatre fois supérieur à celui du PE, avec environ 270 employés.

Même l'**Assemblée nationale** française - qui est, selon les études, le moins indépendant des parlements - a établi une structure chargée des matières législatives, du contrôle et des études. Celle-ci regroupe six grands pôles opérationnels aux compétences thématiques: affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense. Ces pôles opérationnels, outre leurs activités principales, sont chargés des activités relatives à la recherche, l'innovation et l'expertise.

² Edit Herczog, députée au Parlement européen (S&D)

³ George Lyon, député au Parlement européen (ALDE)

La **Chambre des députés** italienne ne bénéficie pas seulement de la bibliothèque de la Chambre mais également de quatre grands services qui fournissent documentation et expertise aux députés et aux commissions: 1) le Service des études (dossiers documentaires et analyses concernant chaque projet de loi débattu en commission, décrivant son contenu et ses objectifs et évaluant toute incidence potentielle sur la loi en vigueur); 2) le Service des relations avec l'UE (soutien au processus décisionnel de l'UE); 3) le Service du contrôle parlementaire (vérification et évaluation de la mise en œuvre du droit, vérification et surveillance du suivi accordé aux résolutions parlementaires et aux initiatives non législatives; vérification du respect par le gouvernement de ses obligations légales envers le Parlement); 4) le Service du budget de l'État (évaluation de l'incidence financière des propositions de loi).

L'un des services les plus développés dans ce contexte est le **Service de recherche du Congrès**, le service du **Congrès des États-Unis** consacré aux études en matière de politique publique. En tant qu'organisme au service du pouvoir législatif au sein de la Bibliothèque du Congrès, le Service de recherche du Congrès travaille essentiellement et directement pour les membres du Congrès, leurs commissions et leur personnel, sur une base confidentielle et indépendante des partis. Il emploie environ 600 personnes, parmi lesquelles des juristes, des économistes et des bibliothécaires de référence, ainsi que des spécialistes des sciences sociales, naturelles et physiques. Pendant l'exercice 2012, le Congrès a accordé au Service de recherche du Congrès un budget d'environ 106 800 000 dollars.

Deux autres grands organismes de soutien du Congrès existent parallèlement au Service de recherche du Congrès: 1) le **Bureau du budget du Congrès**, qui fournit au Congrès des informations budgétaires, des rapports sur des questions ayant trait à la fiscalité, au budget et aux programmes, et des analyses des options en matière de politique budgétaire ainsi que des coûts et des effets de la législation proposée et 2) l'Office des comptes publics, qui aide le Congrès à examiner et à suivre les activités du gouvernement, en menant à bien des audits indépendants, des enquêtes et des évaluations des programmes fédéraux. Ensemble, ces trois organismes du Congrès emploient plus de 4 000 personnes.

Dans tous les parlements, à l'exception de l'Assemblée française, la structure mise en place afin de fournir des études à l'appui du travail quotidien des députés s'est avérée plus développée qu'au Parlement européen, alors même que les députés bénéficient également du soutien des ministères nationaux et des sièges des partis.

Les membres du groupe de travail mixte concluent que le Parlement européen devrait mettre en place une structure car *"il est important pour nous de disposer de documents qui sont préparés pour nous et qui nous sont livrés car il ne s'agit pas simplement pour nous de téléphoner à des agences et d'essayer d'obtenir d'elles des études et des études comparatives ... il est très important de disposer d'études utiles, réalisées avec un objectif donné"*.⁴

⁴ Monika Hohlmeier, députée au Parlement européen (PPE)

Le groupe de travail mixte conclut qu'un service d'études parlementaires interne et indépendant à la disposition de tous les députés devrait être mis en place, avec des spécialistes hautement qualifiés qui soient en mesure d'adapter le matériel de recherche existant aux besoins des députés dans l'exercice de leur mandat. Parallèlement, la mise en place d'un réseau pour collecter et utiliser "*l'expertise existante, en particulier dans les agences de l'UE*"⁵ et autres institutions est vitale.

Capacités de contrôle

Le groupe de travail mixte parvient à la conclusion que le Parlement européen manque aussi, dans une large mesure, de moyens dans le domaine du contrôle de l'exécutif. "*Le contrôle ... est une mission dont le Parlement européen est, me semble-t-il, investi en vertu du traité de Lisbonne et qu'il n'a pas encore exercée ... et donc à laquelle il devrait attacher désormais beaucoup plus d'importance*"⁶.

Deux assemblées, la Chambre des Communes, qui fait appel à des commissions spéciales, et la Chambre des représentants des États-Unis, sont particulièrement intéressantes à cet égard.

La majorité à la **Chambre des Communes** reflète la couleur politique du gouvernement, mais la Chambre s'est dotée au fil des années d'une structure complexe qui lui permet de contrôler efficacement l'exécutif et dispose d'une capacité de contrôle très nettement supérieure à celle du Parlement européen (au travers de questions parlementaires, de débats, de "journées de l'opposition" organisées dans l'enceinte de la chambre, de commissions parlementaires spéciales, et de motions de confiance/de censure).

La Chambre des Communes possède un large éventail de commissions dont le rôle consiste à contrôler l'action du gouvernement. Les commissions parlementaires spéciales supervisent les divers ministères. Ces "commissions de contrôle" emploient environ 183 personnes à plein temps. De plus, une commission de contrôle des affaires européennes a pour tâche spécifique de suivre les documents fournis par l'Union européenne et les politiques de l'Union menées par le gouvernement.

La Banque d'Angleterre doit rendre des comptes au Parlement, mais la commission du Trésor de la Chambre des Communes n'a aucun droit de veto sur les nominations des membres du comité de politique monétaire et de ceux du comité de politique financière.

Enfin, un Médiateur parlementaire est chargé d'enquêter sur les plaintes de citoyens concernant des cas de mauvaise administration impliquant des ministères et des organismes gouvernementaux ainsi que d'autres entités publiques. Les activités du Médiateur sont soumises au contrôle de la commission de l'administration publique de la Chambre.

⁵ Edit Herczog, députée au Parlement européen (S&D)

⁶ Richard Ashworth, député européen (ECR)

Le système le plus développé de contrôle des activités gouvernementales est celui du **Congrès des États-Unis**, qui exerce des fonctions de contrôle de l'exécutif d'une grande portée. À la Chambre des représentants, par exemple, les commissions définissent pour chaque période bisannuelle des "plans de contrôle" qui revêtent la forme d'auditions organisées au sein des commissions principales ou dans leurs "sous-commissions de contrôle" spécifiques. Elles s'emploient, dans le cadre de ces travaux, à appliquer les principes suivants:

- vérifier la pertinence de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures prises sous les aspects de l'efficacité et de l'efficacité des programmes conduits et financés;
- procéder à une "vérification budgétaire" de la rationalité économique de la politique menée;
- les cas échéant, se substituer à l'exécutif pour évaluer la mise en œuvre de la législation lorsque le Congrès juge inappropriés les mécanismes mis en place par l'exécutif à cet effet.

Le Congrès jouit dans le domaine du contrôle de pouvoirs et de droits tout à fait substantiels:

- La Congressional Review Act habilite le Congrès à examiner ex ante les règles et les réglementations des agences et à réclamer des modifications.
- Le Congrès procède à des études d'incidences ex post en organisant régulièrement des auditions obligatoires dans certains domaines. Ces auditions portent généralement sur l'efficacité des agences et des programmes.
- Le Congrès décide fréquemment de conduire des enquêtes spéciales au sujet d'allégations d'actes illicites, d'un défaut de préparation ou de compétence imputable à une agence, de fraudes, d'abus ou de conflits d'intérêts.
- Le Congrès peut retirer une délégation à une agence fédérale et mettre fin à un programme.
- Il a le droit de supprimer ou de réduire les crédits affectés à une agence fédérale.
- Le Sénat ratifie le choix des personnes pressenties pour diriger des ministères ou des agences du gouvernement fédéral.

Le Congrès dispose, pour accomplir ses missions de contrôle, d'instruments bien définis et dûment financés. Les inspecteurs spéciaux du Congrès sont chargés de l'audit et de l'examen de programmes spécifiques.

L'Office des comptes publics (GAO) procède à des enquêtes sur les actions menées, prescrit des normes comptables, élabore des analyses de politiques, des évaluations de programmes, des analyses coût-avantages et des études de rentabilité. Réunissant des moyens supérieurs à ceux de certaines agences fédérales ou de ministères fédéraux, et disposant en particulier de plus de 3 000 agents, il rédige chaque année des centaines de rapports.

Le **Parlement européen**, quant à lui, a récemment commencé à développer des capacités d'analyse des incidences indépendantes de celles de la Commission européenne, y compris des moyens d'évaluation ex ante, et pourra bientôt procéder à des analyses d'impact ex post.

Parallèlement, il met en place des moyens de rechercher la valeur ajoutée européenne potentielle ou faisant défaut à l'échelon de l'Union européenne.

Or la seule commission du Parlement européen ayant spécifiquement vocation à effectuer un travail continu de contrôle est la commission du contrôle budgétaire. Le contrôle *"est une mission traditionnelle du Parlement qui consiste à examiner, outre le budget, sa mise en œuvre et les dépenses effectuées, la qualité ainsi que le respect des politiques et des règles que l'Assemblée a adoptées ... nous avons de fait besoin, dans chaque commission, d'une plus solide infrastructure de suivi des politiques"*⁷.

Le groupe de travail mixte conclut à la nécessité d'étudier, dans les mois à venir, les deux problématiques suivantes afin que le Parlement européen puisse remplir le rôle accru que lui confère le traité de Lisbonne. Il s'agirait : 1) de créer au sein des commissions en formation plénière des sous-commissions chargées tout particulièrement de contrôler et de surveiller l'exécutif ainsi que de conduire, le cas échéant, des analyses d'impact ex post; et 2) d'apprécier s'il y a lieu de consolider les structures administratives qui ont actuellement pour finalité la réalisation d'analyses d'impact ex post, mais aussi d'associer la Cour des comptes (selon des modalités comparables à celles qui valent pour l'Office des comptes publics des États-Unis) à une procédure au titre de laquelle, d'une part, la Cour livrerait au Parlement les informations nécessaires pour juger de la régularité des dépenses de l'Union européenne et évaluer le fonctionnement des mécanismes de contrôle budgétaire et, d'autre part, la Cour et le Parlement conviendraient chaque année d'un programme de travail permettant de se faire, plus généralement, une juste image de l'efficacité ou de la qualité de la législation ou des financements de l'Union européenne dans la pratique.

Soutien logistique en faveur des députés

Les députés ont absolument besoin d'un appui logistique pour atteindre un degré d'efficacité leur permettant d'accomplir leur travail quotidien. À cet égard, des enseignements intéressants pourraient également être tirés, notamment, de l'espace de travail dont disposent les assistants des députés, ainsi que de l'équipement informatique, de l'aide aux déplacements et du service de voitures qu'offrent les différents parlements nationaux. Les indemnités perçues par les députés des divers parlements sont très proches.

L'exiguïté de l'espace de travail fourni aux assistants, illustrée par le fait que *"6 personnes doivent parfois partager 17 m², tandis que les députés au Bundestag se voient attribuer au minimum 3 modules de bureaux et, dans tous les bâtiments neufs, 4 modules de bureaux"*⁸, est particulièrement fâcheuse.

⁷ Vice-président Alejo Vidal Quadras (PPE)

⁸ Monika Hohlmeier, députée au Parlement européen (PPE)

Le groupe de travail mixte est d'avis qu'il s'agit là non pas tant d'un souci de "confort" que d'une question de sécurité et de conditions essentielles de travail.

Un aspect qui, d'après toutes les études, distingue le Parlement européen réside dans les écarts de rémunération selon le pays d'origine du député. *"Il en résulte une situation dans laquelle les députés de certains États membres peuvent employer avec la même enveloppe jusqu'à 13 assistants locaux alors que d'autres ne peuvent pas en embaucher plus de 2. Par conséquent, le soutien dont peuvent bénéficier les députés au Parlement européen présente d'énormes différences"*⁹.

Le groupe de travail mixte conclut qu'il importe de s'interroger à ce propos sur deux thèmes: 1) la mise à la disposition des assistants des députés d'espaces satisfaisants, en particulier à Bruxelles, et l'adaptation de la logistique des bâtiments de Bruxelles à la multiplication considérable du nombre des utilisateurs; 2) les disparités dans les moyens dont jouissent les députés pour se procurer un appui local en raison des écarts entre les barèmes de salaires.

Soutien local aux députés

Les députés au Parlement européen sont appelés à entretenir des contacts avec, en moyenne, 700 000 citoyens, soit près de six fois plus qu'un député national. Il convient de s'interroger sur les possibilités qui s'offrent pour nourrir des contacts plus étroits avec les citoyens. La seule assemblée comparable sous cet aspect est le Congrès des États-Unis, dont le champ d'action géographique et les paramètres démographiques sont similaires.

La Chambre des représentants des États-Unis éprouve de plus en plus la nécessité de "se rapprocher de l'électeur". Cette prise de conscience est due principalement au passage à une nouvelle phase de la communication politique et de l'organisation des partis, à mesure que le débat politique qui se joue sur les médias sociaux infléchit la façon dont les élus rendent compte de leur action. Dans l'une des sociétés les plus en avance quant à l'utilisation des techniques de communication, l'internet assure une "présence" sur les deux terrains, à Washington et dans la circonscription. Les parlementaires exposent sur les réseaux nationaux leur activité sur tel ou tel dossier, tout en restant comptables envers les électeurs à l'échelle locale et les militants désireux de continuer à échanger avec leur représentant une fois l'élection passée.

Pas moins de 15 à 18 semaines sont consacrées au "travail de circonscription". Lors des semaines de session, deux jours sont habituellement réservés au "travail de circonscription" dans le district. En moyenne, les représentants font des allers et retours entre Washington et leur circonscription plus de 40 fois par an. Ces déplacements consomment la quasi-totalité de

⁹ Monika Hohlmeier, députée au Parlement européen (PPE)

leur budget annuel de voyages (dont l'enveloppe représente 3,5 % de l'indemnité de représentation annuelle des députés). Les circonscriptions des représentants des États-Unis ont une population comparable à celle des circonscriptions moyennes des députés européens dans les plus grands États membres de l'Union, de l'ordre de 770 000 habitants.

Les activités des représentants consistent notamment dans:

- de multiples réunions publiques et cérémonies d'inauguration au cours desquelles ils rendent compte de leur action aux citoyens;
- la livraison quotidienne d'informations et de connaissances spécialisées au sujet de tel ou tel aspect de la législation fédérale et des moyens de bénéficier de subventions fédérales;
- une présence assidue dans les médias locaux;
- l'assistance dans la gestion des dossiers personnels relevant des autorités publiques.

Généralement, plus de la moitié de l'indemnité de représentation annuelle des députés, qui s'élève au total à 1 446 000 USD (1 112 307 EUR), est dépensée dans la circonscription, au titre de laquelle sont consommés plus de la moitié des frais de personnel permanent des députés (40 % de l'indemnité), ajoutés aux frais occasionnés par les bureaux de district (7 % de l'indemnité) et les actions d'information des citoyens, notamment les publications et les réunions locales (7 % de l'indemnité). Les bureaux de district comptent en général 5 à 8 personnes spécialisées et qualifiées et un nombre équivalent de stagiaires provenant d'écoles ou d'universités locales (en plus des responsables de la collecte de fonds rémunérés au moyen de cette activité). Des militants et des bénévoles sont associés aux activités du bureau du député lors des campagnes électorales. Le bureau de district réunit des compétences très spécialisées qu'exercent des chefs de district, des gestionnaires de dossiers, des agents de terrain et des assistants.

Le groupe de travail mixte conclut qu'il convient d'examiner durant les mois à venir les questions suivantes: le besoin d'une plus forte présence dans l'État membre d'origine et singulièrement dans la circonscription, ce qui implique de fournir un appui plus substantiel sur le plan de l'équipement informatique/un soutien dans le bureau de la circonscription, une assistance accrue de la part des bureaux d'information du Parlement européen, ainsi que d'analyser les carences dans le soutien au niveau local et dans l'efficacité.

Résumé analytique des cinq études élaborées pour le groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du Parlement européen

Le traité de Lisbonne lui ayant attribué de nouvelles compétences et de nouvelles responsabilités, le Parlement européen est bien engagé dans la mise en place - au nom et pour le compte des citoyens européens - d'une véritable démocratie transcontinentale. Pour mesurer le chemin parcouru sur cette voie par le Parlement, les députés ont demandé, dans la résolution du Parlement européen sur le projet de budget général pour 2012 ainsi que dans sa résolution sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses pour le budget 2013, qu'une étude comparative soit réalisée avec les budgets d'un échantillon représentatif de parlements d'États membres.

À la suite de cette demande et sur la base des instructions données par le groupe de travail du Bureau et de la commission des budgets, quatre études ont analysé et comparé les fonctions clés du Parlement européen et leurs exigences budgétaires avec la situation au *Bundestag allemand*, à *l'Assemblée nationale française*, à *la Chambre des communes britannique (House of Commons)* et à *la Chambre italienne des députés (Camera dei Deputati)*.

Une cinquième étude porte un regard plus général et davantage tourné vers l'avenir: dans le cadre d'un exercice tout aussi complet, les fonctions et dépenses essentielles des deux organes parlementaires les plus influents au monde ont été comparées: celles du Parlement européen et celles du *Congrès américain (Congress)*, en particulier la *Chambre des représentants (House of Representatives)*.

Les conclusions de ces études ont une portée considérable.

D'une part, elles démontrent clairement que dans un grand nombre de domaines le **Parlement européen dépense beaucoup moins pour réaliser davantage**, en comparaison avec les parlements nationaux étudiés.

Toutefois, elles font également apparaître que dans plusieurs domaines législatifs clés, en particulier en ce qui concerne le **conseil scientifique indépendant et les capacités de contrôle**, le Parlement européen dispose - en comparaison directe - d'une **large marge d'amélioration**.

Les conclusions montrent également que si le Parlement européen entend continuer à exploiter toutes les possibilités ouvertes par le traité de Lisbonne, s'il entend mettre en œuvre les **trois piliers d'un "avenir mondial, local et numérique"** - dont la nécessité a été soulignée par l'étude sur le Parlement européen en 2025 -, alors le Congrès américain, en tant qu'institution démocratique à l'échelle d'un continent, pourrait constituer une référence utile.

Ici, des facteurs tels que les **travaux prélegislatifs et de contrôle**, mais aussi les crédits disponibles pour le **travail dans les circonscriptions** (élément considéré comme essentiel dans un parlement transcontinental tel que le Congrès américain) pourraient servir de points de comparaison.

Afin d'obtenir une base d'analyse fiable, les différences concernant les rôles, les responsabilités et les structures de travail des chambres respectives ont été prises en compte et les données budgétaires ont été adaptées en conséquence, à savoir que tous les éléments spécifiques à chaque parlement ont été quantifiés et déduits du budget des chambres concernées afin de rendre possible la comparaison entre le Parlement européen et chaque parlement national.

I. La comparaison européenne

Différences fondamentales

Le **Parlement européen** (PE) est une institution supranationale. Il est entièrement indépendant du pouvoir exécutif (la Commission) et de son colégislateur (le Conseil). Il exerce une influence importante sur l'élaboration des politiques et a considérablement renforcé ses prérogatives dans les mécanismes législatifs et interinstitutionnels de l'Union. Aujourd'hui, le Parlement européen se trouve sur un pied d'égalité avec son partenaire, le Conseil des ministres. Le PE assure la représentation directe des citoyens au niveau de l'Union européenne et vise à assurer la responsabilité démocratique des décisions concernant l'ensemble de l'Union.

Dans les parlements nationaux, les travaux sont principalement axés sur le gouvernement. Dans les quatre parlements nationaux étudiés, les membres du gouvernement sont également députés.

Le fait que le **Bundestag** n'est pas entièrement indépendant du pouvoir exécutif a une incidence directe sur tous ses travaux (pouvoirs législatifs, contrôle, relations internationales). En Allemagne, environ deux tiers des projets de loi émanent du gouvernement fédéral. Une large part du travail législatif est donc exécutée par des fonctionnaires dans les ministères fédéraux. Ces derniers assistent aussi les commissions du Bundestag dans le cadre de la rédaction des amendements aux projets de loi parlementaires.

Les travaux de l'**Assemblée nationale française** se concentrent également sur l'action du gouvernement. Bien que le premier ministre ou les autres ministres ne soient pas tenus d'être députés, les membres du gouvernement français sont, en principe, également élus à l'Assemblée nationale. Le fait que l'Assemblée nationale française ne soit pas entièrement indépendante du pouvoir exécutif a une incidence directe sur tous ses travaux (pouvoirs législatifs, contrôle, relations internationales).

La **Chambre italienne des députés** exerce une fonction législative remplie conjointement avec le Sénat (bicaméralisme parfait). Toutefois, contrairement au système de l'UE, le droit d'initiative législative ne constitue pas une prérogative du gouvernement, puisque les projets de loi sont également proposés individuellement ou en groupe par des députés ou des sénateurs. En effet, en Italie, environ 90 % des projets de loi sont déposés par les membres du Parlement italien (Chambre ou Sénat), alors que seuls 8 % d'entre eux sont introduits pas le gouvernement.

Enfin, s'agissant du **Royaume-Uni**, la majorité à la **Chambre des communes** reflète celle du gouvernement, dont les ministres siègent en tant que membres à part entière de la Chambre. Les députés à la Chambre des Communes sont en grande partie libres de fixer leurs emplois du temps individuels, y compris en ce qui concerne leur présence à la Chambre ou dans leur circonscription.

Les principaux indicateurs - taille du parlement, citoyens représentés, données budgétaires comparables et méthodes et périodes de travail - figurent à l'annexe de la présente synthèse.

Dans les études réalisées, quatre domaines ont été jugés particulièrement intéressants pour la poursuite du développement du Parlement européen: la capacité de bénéficier d'un conseil scientifique indépendant, les capacités de contrôle, le soutien logistique fourni aux députés ainsi que, et ce n'est pas là l'aspect le moins important, le soutien local aux députés dans leurs circonscriptions.

a) Conseil scientifique indépendant

Les services de recherche du **Bundestag** traitent les demandes de renseignements des députés, qui peuvent demander des études ou des rapports sur tout sujet d'intérêt pour la politique fédérale. Il y a actuellement 11 sections de recherche, avec un total d'environ 60 employés de recherche, qui contribuent au travail des députés en présentant leurs conclusions de manière concise et exhaustive dans des formes adaptées aux objectifs du débat politique. Chaque année, le personnel de recherche rédige entre deux et trois mille études, rapports d'avancement, dossiers, etc.

Compte tenu de l'interdépendance entre la majorité à l'**Assemblée nationale française** et le gouvernement, les travaux législatifs, mais également les conseils et les contributions scientifiques, sont en grande partie assurés par des fonctionnaires des ministères et aux sièges des partis politiques. Toutefois, l'Assemblée nationale française s'est dotée d'une structure en charge des affaires législatives, du contrôle et des études. Elle comprend six grands pôles fonctionnels: affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et défense. Un organe d'expertise et d'évaluation a été établi en 1983 - l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), faisant office d'intermédiaire entre les milieux politiques et le monde de la recherche. Depuis la mise en place de l'OPECST, près de 120 rapports ont été publiés.

Les membres de la **Chambre italienne des députés** peuvent s'appuyer sur de nombreuses structures de soutien pour obtenir des avis scientifiques et législatifs. Outre la bibliothèque elle-même (budget 2010: 3,05 millions d'euros), quatre grands départements employant un total de 116 personnes fournissent de la documentation et une expertise aux députés et aux commissions: le département de recherche, le département des relations avec l'Union européenne, le département du contrôle parlementaire et le département du budget de l'État.

La plupart de ces services sont aussi fournis aux centres de recherche et aux universités, l'accès étant également ouvert au grand public.

Les députés à la **Chambre des communes** peuvent compter sur de nombreuses structures de soutien pour obtenir des avis scientifiques et législatifs. Parallèlement à l'apport très important en provenance des sièges des partis, des ministères, des cercles de réflexion et des lobbys, le budget de la bibliothèque et des services de recherche de la Chambre des communes est 400 % plus élevé que celui du PE, et ces services emploient environ 270 personnes. Leur contribution a une plus grande portée et est plus diversifiée. Le personnel de recherche en bibliothèque fournit à l'ensemble des députés des bulletins d'information hebdomadaires sur tous les principaux sujets, des services de renseignements confidentiels (23 679 demandes en plus des 8 342 demandes de référence rapide en 2011-12), ainsi que des notes d'information à l'intention de la Chambre et des députés, comprenant notamment des documents de recherche (66 en 2011-12), des notes préparatoires à des débats (206) et des notes standard (1200).

b) Capacités de contrôle

Au **Bundestag**, le contrôle du gouvernement est naturellement assuré au premier chef par les groupes d'opposition, même si les membres des groupes de la coalition au pouvoir participent eux aussi au contrôle à travers leur participation aux processus parlementaires.

Dans le cadre de ses prérogatives en matière de contrôle financier, l'**Assemblée nationale française** a créé ces dernières années deux missions permanentes qui ont pour fonction de contrôler l'efficacité des dépenses publiques. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) est responsable du contrôle de l'utilisation des fonds publics, tandis que la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) se charge de contrôler l'application des lois relatives au financement de la sécurité sociale et d'évaluer toutes les questions relatives aux finances de la sécurité sociale. En outre, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) élabore des évaluations des politiques publiques et apporte son expertise aux études d'impact qui accompagnent les projets de loi déposés par le gouvernement.

La **Chambre italienne des députés** exerce des pouvoirs de contrôle et de surveillance sur le gouvernement, essentiellement en recourant au vote de confiance, un dixième des députés étant en mesure de déposer une motion de "censure" à tout moment. Ici aussi la fonction de contrôle sur le gouvernement est avant tout exercée par les groupes de l'opposition. Un comité spécial pour la législation, composé de dix membres (cinq membres de la majorité et cinq de l'opposition), est essentiellement chargé de rendre des avis concernant les actes délégués (*Decreti Legge*) adoptés par le gouvernement. En outre, toutes les activités des commissions permanentes impliquent un élément de contrôle, puisque leur mandat mentionne "*l'investigation, l'information et le contrôle*" des activités gouvernementales. Enfin, le département du contrôle parlementaire contribue aux besoins des députés en termes d'information, de documentation et de recherche

sur les activités gouvernementales. Par rapport au PE, la Chambre italienne des députés exerce un plus grand pouvoir de contrôle dans toutes les commissions et en plénière.

La **Chambre des communes** s'est dotée au fil des ans d'une structure assez élaborée pour un contrôle efficace de l'exécutif, et sa capacité de contrôle est considérablement plus importante que celle du Parlement européen. Un large éventail de commissions ont pour mission première de contrôler le gouvernement et ses services; elles emploient environ 183 personnes à plein temps. Les procédures de contrôle spécifiques, qui rendent les débats en séance plénière de la Chambre des Communes très animés et intéressants d'un point de vue télévisuel, prévoient la possibilité, chaque semaine, pour les députés d'interroger les ministres en posant des questions parlementaires, un temps consacré à des débats sur des questions générales relatives à la politique du gouvernement et, enfin, la possibilité pour l'opposition, vingt jours par année parlementaire, de poser des questions au gouvernement et de choisir le thème des débats.

c) Soutien logistique aux députés

- Bundestag, Allemagne:

Les deux assemblées versent à leurs députés une indemnité pour frais de représentation et frais encourus dans l'exercice de leurs fonctions. En 2011, les crédits prévus à cette fin par le PE étaient légèrement **supérieurs** (+8 %) à **ceux disponibles au Bundestag**. Cependant, l'indemnité versée par le Bundestag couvre également les frais de déplacement à l'intérieur de la République fédérale d'Allemagne (y compris au sein de la circonscription des députés) et les frais encourus par les députés pour acquérir ou louer une deuxième résidence au siège du parlement. Les députés reçoivent également un titre de transport leur permettant d'utiliser gratuitement tous les services de transport de l'opérateur ferroviaire Deutsche Bahn AG. Par ailleurs, les députés ne reçoivent aucune indemnité d'éloignement ni de séjour ni aucune indemnité journalière à Berlin.

Outre l'indemnité de frais de représentation, chaque député du Bundestag dispose d'un budget annuel de 12 000 EUR destiné à couvrir les frais informatiques et de communication encourus au siège du Bundestag. Les frais sont remboursés contre justificatifs. Le montant d'une facture ne peut jamais dépasser 800 EUR.

Le Bundestag a modifié récemment (en 2008) son régime de retraite; le nouveau système repose sur des principes similaires à celui du PE: pas de fonds de pension, les retraites sont payées au moyen des crédits budgétaires de l'exercice en cours, les députés ne versent pas de cotisations pour leur retraite, les montants sont calculés sur la base de la rémunération mensuelle des députés, etc. On constate cependant une différence au niveau des droits acquis: au PE, le droit acquis équivaut à 3,5 % de la rémunération d'un député en poste par année de mandat, avec un minimum d'un an et un plafond de 70 % de la rémunération d'un député, contre 2,5 % et un maximum de 67,5 % au Bundestag.

Les crédits disponibles pour les indemnités d'assistance parlementaire sont au même niveau dans les deux parlements, mais on constate des différences entre les systèmes d'indemnités d'assistance (le PE reconnaît différents types de relations contractuelles avec les assistants, assortis de différents droits).

En ce qui concerne les bâtiments, le budget du Bundestag ne prévoit que des crédits limités pour la location ou l'achat d'immeubles, l'immobilier étant géré par une administration spécifique.

- Assemblée nationale, France:

En 2011, les crédits prévus par l'Assemblée nationale pour aider les députés dans l'exercice de leurs fonctions officielles et de représentation ont été considérablement **plus élevés** (+ 50%) qu'au Parlement européen **pour la même période**. En France, les frais de déplacement entre la circonscription du député et le siège de l'Assemblée nationale (Paris) sont généralement couverts par la carte nominative de circulation de première classe fournie gratuitement aux députés sur l'ensemble du réseau ferroviaire national (y compris couchettes et wagons-lits). Les députés disposent également d'une carte nominative leur donnant l'accès gratuit au système de transport parisien de la RATP. S'agissant des déplacements à Paris et dans la région parisienne, l'Assemblée nationale dispose d'un parc d'une vingtaine de voitures avec chauffeur. Les députés sont toutefois autorisés à utiliser les taxis parisiens lorsque le parc de voitures n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes. S'agissant des déplacements aériens, l'Assemblée nationale prend en charge chaque année, pour les députés métropolitains, 80 passages entre Paris et la circonscription, lorsqu'elle est desservie par une ligne aérienne régulière et 12 passages pour toute destination hors circonscription en France métropolitaine (des règles spécifiques s'appliquent aux députés d'outre-mer). Les députés ne reçoivent ni indemnité de distance et de durée, ni indemnité journalière à Paris.

Les crédits disponibles pour l'embauche d'assistants sont deux fois plus élevés au PE qu'à l'Assemblée nationale française. Les députés français peuvent engager jusqu'à cinq assistants, la moyenne variant entre trois et cinq. Au PE, en 2011, le nombre moyen d'assistants s'élevait à six. En France, en cas de non emploi de la totalité du crédit, la partie disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

- Chambre des députés, Italie:

Les frais de déplacement des députés sont généralement couverts par la carte de transport offerte gratuitement pour l'ensemble des services de transport sur le territoire national. Grâce à la "*tessera del deputato*" (la carte de député), les députés italiens peuvent débiter directement le compte de la Chambre des députés du montant de leurs frais de déplacement en train et en avion. En outre, les députés ont droit à une indemnité forfaitaire trimestrielle de 3 000 à 4 000 EUR destinée à couvrir les frais de déplacement pour les trajets effectués entre leur lieu de résidence et l'aéroport le plus proche, ainsi que pour les trajets entre l'aéroport de

Rome et le Palais Montecitorio. Des enveloppes annuelles spécifiques sont prévues pour d'autres types de voyages.

Les députés perçoivent 3 098,74 EUR par an pour couvrir leurs dépenses en téléphonie fixe et mobile. Les coûts des appels passés en utilisant les lignes de la Chambre sont déduits de ce montant. En comparaison, les députés européens utilisent gratuitement les lignes téléphoniques du PE ou appellent gratuitement au niveau national ou à l'étranger. La Chambre italienne des députés accorde également aux députés un montant unique de 2 500 EUR par législature pour couvrir les dépenses liées au matériel informatique.

Les dépenses totales de la Chambre des députés en matière d'informatique et de télécommunications, de papeterie, fournitures de bureau et consommables divers (députés et membres du personnel) sont 6,2 % plus élevées que les dépenses correspondantes au Parlement européen.

Le siège de la Chambre, le Palais Montecitorio, est équipé d'un nouveau studio télévisé destiné à la production de contenus qui seront diffusés par satellite et par l'internet par l'intermédiaire de la chaîne télévisée de la Chambre italienne des députés et d'une nouvelle web TV. Toutes les séances plénières sont retransmises en direct sur sa chaîne satellite.

La Chambre italienne possède et loue plusieurs bâtiments destinés aux organes politiques et aux bureaux administratifs. La grande valeur historique de certains immeubles de la Chambre explique pourquoi les dépenses totales liées aux immeubles et aux charges associées sont 16,3 % plus élevées en Italie qu'au Parlement européen¹.

- Chambre des communes, Royaume-Uni:

Les députés disposent d'un bureau dans les locaux du Parlement. Vu le manque de bureaux à Londres, la plupart des députés n'ont pas plus d'un assistant travaillant dans leur bureau de Londres, tout en employant un personnel d'appui, au nombre de 4,2 en moyenne, à l'exclusion des bénévoles et des stagiaires non rémunérés. L'enveloppe financière pour les assistants correspond à environ trois assistants à temps plein, mais les députés sont libres de recruter autant de collaborateurs qu'ils le souhaitent selon les possibilités de leur enveloppe.

Les députés reçoivent du Parlement 5 éléments de matériel informatique et peuvent librement choisir entre différentes possibilités (ordinateurs de bureau, ordinateurs portables, etc.). La maintenance informatique est assurée par l'administration.

Les députés ont droit à des indemnités pour leurs déplacements à l'intérieur du Royaume-Uni, dans leurs circonscriptions, ainsi que pour trois voyages à l'étranger, sur la base des coûts réels.

Jusqu'il y a peu, lorsqu'ils se trouvaient à Londres, les députés avaient le choix entre a) louer un appartement, b) séjourner dans un hôtel et c) acheter un bien immobilier et se faire rembourser le prêt hypothécaire. Ce système a changé: désormais, les échéances de prêt hypothécaire ne

¹ Chiffres ajustés.

sont plus payées qu'aux députés qui bénéficiaient déjà de ce régime durant la précédente législature. Les remboursements s'effectuent désormais sur la base du coût réel.

À la suite d'un scandale qui a éclaté en 2009 au sujet des indemnités des députés, la Chambre des communes a "externalisé" tous les principaux paiements directement liés aux députés, et gère uniquement les dépenses liées à l'administration. Pratiquement toutes les dépenses liées aux députés, y compris les salaires, indemnités et fonds pour les assistants, sont gérées par l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA). Bien qu'ils cotisent au régime de pension de la Chambre des communes, les députés britanniques ont le statut de travailleurs indépendants pour les autres aspects fiscaux.

d) Soutien local aux députés

En vue de couvrir les dépenses liées à l'exercice de leur mandat qui ne sont pas directement couvertes ou remboursées par l'**Assemblée nationale française**, les députés reçoivent une indemnité représentative de frais de mandat, qui augmente parallèlement aux salaires de la fonction publique. Depuis le 1^{er} juillet 2010, cette indemnité mensuelle brute s'élève à 6 412 EUR.

Il n'existe pas de soutien spécifiquement accordé aux **députés italiens** au titre de leurs circonscriptions électorales. En effet, les députés italiens bénéficient d'une indemnité mensuelle de 3 690 EUR à titre de soutien financier destiné à couvrir toutes les dépenses qui sont directement liées à l'exercice de leur mandat parlementaire, ainsi que les frais de représentation et les frais encourus dans l'exercice de leurs fonctions (à Rome comme dans leur circonscription électorale). Cette indemnité peut également servir à couvrir les dépenses liées aux assistants et aux collaborateurs employés par les députés.

Les membres de la **Chambre des communes** emploient en moyenne 2 à 3 assistants à temps plein dans leurs circonscriptions; toutefois, ils peuvent décider de ne pas le faire. Les bureaux locaux peuvent être loués et sont remboursés sur la base des coûts réels. L'équipement de ces bureaux est payé sur l'indemnité spécifique.

II. Exercice transatlantique

Le groupe de travail mixte du Bureau et de la commission des budgets sur le budget du Parlement européen avait également demandé au Secrétaire général de présenter une étude comparative du budget et des fonctions du Parlement européen et de son homologue américain. L'étude, menée en concertation avec le Bureau de liaison du Parlement européen à Washington, porte principalement sur l'activité prélegislative dans les deux institutions, décrit le processus législatif au Congrès américain et sa mission de contrôle et détaille les activités de circonscription des représentants des États-Unis, avant de comparer les crédits prévus pour les membres de la Chambre des représentants et ceux du Parlement européen.

Expertise indépendante lors des étapes prélegislative et législative

Même si les fonctions qu'il exerce ne sont pas encore aussi développées, le Parlement européen se rapproche davantage du Congrès des États-Unis que de nombreux parlements nationaux dans l'Union. Quand le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont la même couleur politique, il est admis que le législatif peut se fier aux services d'experts fournis par l'exécutif. Au Congrès, par contre, les services d'experts doivent être indépendants de l'exécutif.

La capacité d'expertise indépendante au Congrès est assurée par une série de bureaux du Congrès fournissant des services d'expertise tout au long du cycle prélegislatif, législatif et de contrôle:

- Le Service du budget du Congrès (*Congressional Budget Office* – 240 agents) rédige des études ex ante indépendantes au sujet des incidences des propositions de budget.
- L'Office des comptes publics (*Government Accountability Office* – 3300 agents) rédige des études ex post indépendantes au sujet de l'impact de l'exécutif et effectue des vérifications indépendantes de performance et des contrôles financiers, des évaluations des programmes et des analyses des politiques menées et joue un rôle majeur dans les enquêtes.
- Le Service de recherche du Congrès (*Congressional Research Service* – 651 agents) livre aux parlementaires des synthèses et des études approfondies sur les politiques tout au long du cycle prélegislatif, législatif et de contrôle.
- Le Service de conseil pour la rédaction des actes législatifs (*Office of the Legislative Counsel*) assiste, de manière impartiale et confidentielle, les commissions et les membres du Congrès, à leur demande, dans la rédaction des actes législatifs proposés.
- Le conseiller parlementaire (*Parliamentarian*) est un fonctionnaire de la Chambre qui fournit des conseils objectifs aux députés et au personnel en ce qui concerne les procédures législative et parlementaire.
- Les greffiers de la Chambre et du Sénat (*Clerks*) sont chargés de la préparation technique de l'acte à soumettre au Président en vue de sa promulgation.
- Le Service de révision législative (*Law Revision Counsel*) est chargé de la codification de la législation existante et nouvelle et de la publication et de la mise à jour officielles du code américain.

Contrôle du pouvoir exécutif

Le contrôle de l'exécutif est également plus développé aux États-Unis. Il est exercé conjointement par les deux chambres, tandis que l'opinion publique demande de plus en plus des comptes, et joue un rôle important dans le processus de décision politique. Au travers des activités de contrôle, la minorité se réapproprie certains droits contre le principe de majorité; de plus, les parlementaires qui n'occupent pas une position suffisamment élevée pour infléchir la législation font néanmoins parler d'eux et acquièrent une plus grande notoriété.

Le Congrès jouit de pouvoirs et de droits significatifs dans le domaine du contrôle: il peut examiner les règles et les réglementations des agences et réclamer des modifications et

il procède à des études d'incidences ex post en organisant régulièrement des auditions obligatoires dans certains domaines. Le Congrès peut également retirer une délégation à une agence fédérale et mettre fin à un programme, supprimer ou réduire les crédits affectés à une agence fédérale et ratifier le choix des personnes pressenties pour diriger des agences fédérales.

Le Congrès dispose, pour accomplir ses missions de contrôle, d'instruments bien définis et dûment financés. Les inspecteurs généraux spéciaux du Congrès sont chargés de l'audit et de l'examen de programmes spécifiques. L'Office des comptes publics procède à des enquêtes sur les actions menées, prescrit des normes comptables, élabore des analyses des politiques, des évaluations de programmes, des analyses coût-avantages et des études de rentabilité. Réunissant des moyens supérieurs à ceux de certaines agences fédérales ou de ministères fédéraux, et disposant en particulier de plus de 3 000 agents, il rédige chaque année des centaines de rapports.

De son côté, le Parlement européen commence à exercer des fonctions dans le domaine des études d'impact indépendamment des études d'impact conduites par la Commission européenne, selon des axes comparables: évaluations ex ante et analyses d'impact ex post. Le Parlement européen s'emploie aussi à rechercher la valeur ajoutée européenne potentielle ou faisant défaut.

Présence dans la circonscription

Les critiques adressées au Congrès et à "Washington" en tant que système ont suscité des réactions au sein du Congrès. L'accent est mis tout d'abord sur la "représentation collective", à savoir l'amélioration de la perception par l'opinion publique du Congrès tel qu'il fonctionne à Washington. Des moyens importants ont été consacrés à des services généraux accessibles au public comme la bibliothèque du Congrès, au renforcement de la communication sur la démocratie américaine au travers du centre des visiteurs, d'expositions ou de la présence du Congrès sur l'internet et enfin à des mesures de conformité globales, propres à assurer par l'intermédiaire d'un service de la conformité spécialisé que le Congrès applique le droit fédéral de manière exemplaire, entre autres sous l'aspect de l'égalité des chances.

On constate également une tendance chez les représentants des États-Unis à "retourner dans leur circonscription", autrement dit à se rapprocher de nouveau de leurs mandants. Cette tendance peut notamment s'expliquer par la moindre importance, dans la chaîne de valeur au Congrès, des activités législatives au profit des activités prélegislatives et des missions de contrôle, ainsi que par le passage à une nouvelle phase de la communication politique et de l'organisation des partis, à mesure que le débat politique qui se joue sur les médias sociaux infléchit la façon dont les élus rendent compte de leur action.

Pas moins de 15 à 18 semaines sont consacrées au "travail de circonscription". Lors des semaines de session, deux jours sont habituellement réservés au travail de circonscription dans le district. En moyenne, les représentants font des allers et retours vers leur circonscription plus de 40 fois par an. Ces déplacements représentent la majeure partie de leur budget "voyages" annuel (3,5% de l'indemnité de représentation annuelle des députés).

Les circonscriptions des représentants ont une population identique aux circonscriptions moyennes des députés européens dans les plus grands États membres de l'Union européenne, de l'ordre de 770 000 habitants. Les activités des représentants comprennent des dizaines de rencontres informelles et d'activités d'inauguration, au cours desquelles ils rendent des comptes aux citoyens, la mise à disposition quotidienne d'informations et d'expertise concernant la législation fédérale et l'accès aux subventions fédérales, une présence importante dans tous les organes de la presse locale et, en particulier, une importante assistance au cas par cas (appelée "*casework*", intervention en faveur de mandants).

Généralement, plus de la moitié de l'indemnité de représentation annuelle des députés (MRA), qui s'élève au total à 1 446 000 USD (1 112 307 EUR), est dépensée dans la circonscription, avec plus de la moitié des dépenses de personnel permanent des députés (40 % de la MRA), les bureaux de district (7 % de la MRA), les actions d'information des citoyens, notamment les publications et les réunions locales (7 % de la MRA).

Les bureaux de district comptent en général 5 à 8 personnes spécialisées et qualifiées et un nombre équivalent de stagiaires provenant d'écoles ou d'universités locales (sans parler des leveurs de capitaux payés par les activités de collecte de fonds). Les militants et les bénévoles apportent également leur aide pendant les périodes de campagne. Dans le bureau de district, les emplois sont hautement spécialisés, avec des directeurs de district, des travailleurs sociaux, des représentants locaux et des assistants.

ANNEXE: Principaux indicateurs

	PE	DE	UK	IT	FR
Nb de députés	736 (11/2011)	622	650	630	577
Nb d'habitants	502 120 829	81 751 602	62 498 610	60 626 442	65 048 412
Nb d'habitants par député	682 229	131 433	96 152	96 232	112 736
Superficie	4 325 675 km ²	357 026 km ²	301 336 km ²	130 395 km ²	543 965 km ²
Superficie par député	5 877 km ²	574 km ²	463 km ²	207 km ²	943 km ²
Budget (en EUR)					
Budget du parlement	1 658 829 393	681 783 000	568 169 136	1 108 119 521	547 499 270
Exécution	1 570 478 058	666 688 569	489 378 523	1 072 112 152	526 892 303
Exécution par habitant	3,1	7,8	7,27	17,68	8,1
Activité					
Semaines de travail	40	20	36-38		37
Jours ouvrables	154	100	180-190		125
Semaines hors Parlement	12	29	14	6	13
Nb de commissions	20 commissions permanentes, 2 sous-commissions, 2 commissions temporaires	22 commissions permanentes et 1 sous-commission	93 commissions et sous-commissions, dont 5 commissions de la Chambre des Lords, 2 commissions mixtes	14 commissions permanentes, 1 commission pour la législation, 3 commissions spéciales	8 commissions permanentes plus quatre commissions spéciales
Nb de jours des commissions	56	10			37
Nb de réunions des commissions	3 694	687	2 634	4520 (2104 h au total)	778
Nb d'auditions	97	142	1509 témoignage oral	82	1619 (517 auditions de commission)

