



Avis 249 (2004)¹

Dépenses de l'Assemblée pour l'exercice 2005

Assemblée parlementaire

1. Au cours des trois dernières années, l'Assemblée parlementaire a prouvé qu'elle était attachée à ce que sa gestion financière soit, dans le cadre de ses dotations limitées, menée dans un souci louable d'économie et d'efficacité, alors que la portée de ses activités augmente, notamment celles liées aux programmes d'assistance pour des parlements nationaux et à l'observation d'élections dans plusieurs Etats membres. Or, à la suite de l'adhésion de nouveaux Etats membres et de la réforme de 2001 élargissant les mandats de ses dix commissions parlementaires, ces mesures d'économie ont énormément pesé sur les ressources humaines de l'Assemblée, déjà lourdement sollicitées, qui ont vu s'accroître leur charge de travail de manière significative, le nombre des députés et de leurs remplaçants, les rapports traitant d'une plus large gamme de thèmes et les activités entamées par les parlementaires et les groupes politiques ayant considérablement augmenté.

2. L'Assemblée regrette donc que les gouvernements des Etats membres n'aient pas accepté ses propositions budgétaires pour 2004 et qu'ils aient continué d'ignorer les besoins essentiels de l'organe parlementaire de l'Organisation en termes de ressources humaines et financières, alors que, du fait de l'élargissement de l'Union européenne, il est plus important que jamais que le Conseil de l'Europe s'affirme et consolide son action politique.

3. L'Assemblée espère que le Comité des Ministres sera en mesure d'accepter ses modestes propositions budgétaires pour l'exercice 2005, qui représentent une augmentation de 57 500 € (moins de 1 %) en termes réels par rapport aux dotations de 2004. Ces ressources, particulièrement raisonnables par rapport au budget général du Conseil de l'Europe (quelque 8 %), sont nécessaires non seulement pour garantir le bon fonctionnement de l'Assemblée à moyen terme, mais aussi pour lui permettre de mener à bien ses procédures de suivi (qui ont pris de l'expansion) et de poursuivre ses initiatives politiques. Dans ce contexte, l'Assemblée encourage tous ses membres à agir auprès de leurs parlements nationaux respectifs pour appuyer une augmentation de ses ressources financières et humaines.

4. L'Assemblée signale que, étant donné sa responsabilité en tant qu'organe parlementaire dans la poursuite du processus d'élargissement au cours des prochaines années, le Comité des Ministres devrait s'attacher davantage à garantir que l'Organisation tout entière dispose des moyens financiers nécessaires pour continuer à jouer son rôle de garante de la sécurité et de la stabilité démocratiques sur le continent, mission qui justifie pleinement un engagement financier plus conséquent de la part de ses Etats membres.

5. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres étudie soigneusement la possibilité de financer les priorités d'investissement de l'Assemblée, qui pourraient être étalées sur une période de trois ans, notamment pour des travaux visant à permettre l'accès des personnes handicapées à l'hémicycle, la création d'un accès distinct à la galerie du public pour les visiteurs, l'installation d'un système de caméras de télévision fonctionnant en continu et l'agrandissement de la zone du bar des parlementaires. Elle devrait également envisager la possibilité d'installer un nouveau système de vote fiable, l'actuel étant désormais obsolète et de plus en plus onéreux à entretenir.

1. Discussion par l'Assemblée le 26 avril 2004 (9e séance) (voir [Doc. 10130](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Figel). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 2004 (9e séance).



6. Etant donné les contraintes budgétaires actuelles de l'Organisation, pour l'exercice 2005, l'Assemblée a décidé de limiter ses demandes en matière de personnel à deux grandes priorités: un reclassement d'un poste A4 en A5 et un transfert interne d'un agent de grade A2/A3 au secrétariat de l'Unité de coopération interparlementaire, pour continuer à développer les importants programmes d'assistance de l'Assemblée. La proposition de reclassement s'inscrit dans la stratégie générale de l'Assemblée visant à reclasser les postes qui ont été directement affectés par la restructuration de l'Assemblée afin de tenir compte de l'augmentation des tâches et des responsabilités des agents titulaires de ces postes, certaines commissions ou structures de l'Assemblée ayant vu leur mandat étoffé. L'Assemblée, pleinement consciente du fait que le Comité des Ministres est fermement opposé à l'augmentation du nombre de postes permanents au sein du Secrétariat de l'Organisation, espère néanmoins que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe prendra toutes les mesures administratives nécessaires pour permettre le transfert d'un poste de niveau A2/A3 au secrétariat de l'Assemblée afin de renforcer l'Unité de coopération interparlementaire de cette dernière.

7. L'Assemblée souhaite développer davantage sa coopération interparlementaire et d'autres relations extérieures, ainsi que sa politique de communication, en mettant pleinement à profit les nouvelles technologies dans le domaine des médias. Cela permettrait à ses activités, documents publics et matériel d'information d'être davantage accessibles au grand public, aux gouvernements, aux parlements et à d'autres institutions.

8. Après cinq années d'austérité budgétaire, l'Assemblée approuve la décision du Comité des Ministres, pour la deuxième année consécutive, d'accorder un ajustement pour inflation concernant les dotations financières de ses cinq groupes politiques, étant donné en particulier l'augmentation de la composition de chacun d'eux, entraînée par l'élargissement. Estimant qu'un renforcement des groupes politiques, qui reflètent les démocraties pluralistes des Etats membres de l'Organisation, serait particulièrement bénéfique pour les travaux de l'Assemblée, cette dernière invite les Etats membres à doter chacun d'entre eux d'un complément de 10 700 € pour 2005, afin de couvrir totalement le déficit financier encouru jusqu'ici.

9. En ce qui concerne la demande du Comité du budget du Conseil de l'Europe, composé d'experts nationaux, d'introduire une méthodologie de la budgétisation basée sur des résultats, l'Assemblée estime qu'il est inapproprié d'appliquer à l'organe politique du Conseil de l'Europe une telle méthode sans prendre pleinement en compte son rôle spécifique, ses besoins évolutifs et ses méthodes de travail. L'Assemblée est fermement persuadée qu'il est de l'intérêt de l'Organisation de préserver et de renforcer sa capacité à innover et à réagir rapidement à des situations imprévues; c'est pourquoi elle ne peut pas intégrer dans ses procédures administratives actuelles une méthodologie budgétaire susceptible de se muer en un dangereux corset qui nuirait à son fonctionnement efficace et harmonieux.

On trouvera en annexe au présent avis:

1. un tableau des augmentations demandées pour 2005, comparé aux dotations pour 2004;
2. une brève explication des changements proposés.

Annexe

TITRE III du budget ordinaire – Dépenses relatives à l'Assemblée	Crédits ouverts au budget de 2004	Modifications en termes réels proposées pour 2005 EUROS
CHAPITRE 0301 – Dépenses de personnel		
Articles		
0000001 - Rémunération du personnel recruté sur le cadre des emplois permanents	7 265 200	4 000
0000003 - Rémunération et charges accessoires du personnel temporaire	1 181 400	
0000005 - Rémunération, indemnités et charges sociales du Secrétaire Général de l'Assemblée	179 100	
0000007 - Heures supplémentaires – indemnités statutaires et autres	21 300	
0000013 - Fonctionnaires nationaux mis à disposition de l'Assemblée	61 000	
0000016 - Frais de recrutement à l'arrivée et au départ – congé dans le pays d'origine	61 000	
TOTAL DU CHAPITRE 0301	8 769 000	4 000
CHAPITRE 0302 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée		
0000370 - Dotation des groupes politiques de l'Assemblée	637 600	53 500
TOTAL DU CHAPITRE 0302	637 600	53 500
CHAPITRE 0303 – Dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement		
Articles		
0000080 - Frais de missions	365 600	
0000095 - Dépenses de représentation, frais de fonction et de déplacement des Membres de l'Assemblée	198 500	
0000115 - Interprétation	Interprétation 1 963 100	
0000116 - Traduction	471 500	
0000124 - Publications et impressions	630 200	
0000125 – Production externalisée de documents	117 900	
0000129 - Consultation d'experts	80 000	
0000162 - Dépenses du Cabinet du Président de l'Assemblée	84 700	
0000163 - Frais de fonction du Président de l'Assemblée	101 700	
0000166 - Dépenses d'accueil des invités de l'Assemblée parlementaire	124 300	
0000171 - Organisation de conférences ad hoc	144 500	
0000203 - Dotation à l'Institut International pour la Démocratie	30 500	
0000204 - Modernisation de l'équipement de l'Assemblée	p.m.	
0000205 - Prix européens	85 000	
0000206 - Coûts de maintenance et d'exploitation du vote électronique	40 300	

0000250 - Programme de coopération et du suivi des engagements	666 800		
0000392 - Autres dépenses non spécialement prévues au présent titre	65 000		
TOTAL DU CHAPITRE 0303	5 169 600		
TOTAL DU TITRE III		TOTAL DU TITRE III	14 576 200
			57 500

Titre III –Dépenses de l'Assemblée parlementaire

Chapitre 0301 – Dépenses de personnel

Cette dotation couvre les salaires de base, les indemnités (exceptionnelles et périodiques) et la couverture sociale des agents permanents du secrétariat de l'Assemblée (87 postes).

A l'heure actuelle, l'Assemblée est composée de 10 commissions: 8 d'entre elles comptent 82 membres (et 82 remplaçants), les 2 autres en comptent 50 (et 50 remplaçants). Le secrétariat compte 87 postes permanents, répartis comme suit

- a. 1 A7 5 B5
- b. 2 A6 16 B4
- c. 10 A5 12 B3
- d. 11 A4 8 B2
- e. 19 A2/A 31
- f. C4
- g. 2 B6

Pour être pleinement opérationnelle, chacune des 8 commissions comptant 82 membres a besoin de 4 agents de grade A (1 chef du secrétariat A5, 1 secrétaire A4 et 2 cosecrétaires A2/A3), d'1 assistant(e) administratif(ve) B4 et d'1 agent(e) B2/B3. Chacune des 2 commissions comptant 50 membres a besoin de 2 agents de grade A (1 secrétaire A4 et 1 cosecrétaire A2/A3), d'1 assistant(e) administratif(ve) B4 et d'1 agent(e) B2/B3.

Le tableau des emplois actuel ne permet cependant pas au Secrétaire général de l'Assemblée de redéployer les agents permanents de cette dernière pour parvenir à la structure souhaitée. En fait, deux ans après la mise en œuvre de la réforme, plusieurs commissions ont rencontré des difficultés résultant de l'augmentation des tâches et des responsabilités entraînée par l'élargissement de leur composition.

A l'heure actuelle, le secrétariat de l'Assemblée est organisé de telle manière que les 10 commissions de l'Assemblée ont à leur service 52 agents, les 35 agents restants travaillant pour le Bureau de l'Assemblée, le Cabinet du Président de l'Assemblée, le Service de la séance et l'Unité de la coopération interparlementaire, l'Unité de l'administration, des finances et de la coordination des réunions, l'Unité de la communication, l'Unité de la technologie de l'information et l'Unité de recherche et de communication. Or, conformément à la structure exposée plus haut, les 10 commissions parlementaires devraient disposer de 56 agents. Il manque donc 4 agents de grade A et il convient avant toute chose de pallier cette lacune pour pouvoir mettre en place la structure de personnel nécessaire afin que l'Assemblée soit en mesure de s'acquitter de ses tâches et de ses responsabilités.

Etant donné les contraintes budgétaires permanentes de l'Organisation, l'Assemblée a décidé, pour l'exercice 2005, de limiter ses demandes en matière de personnel à un reclassement de A4 en A5, afin que le grade corresponde aux responsabilités et à la charge de travail d'un agent qui est à la fois chef de l'Unité de recherche et de documentation de l'Assemblée parlementaire et secrétaire d'une commission de 50 membres, avec les compétences administratives d'un grade A5.

Un reclassement de A4 en A5

L'Assemblée considère que la recherche est un élément essentiel de l'innovation et qu'elle fait donc partie intégrante de sa mission institutionnelle. Les travaux de son Unité de recherche et de documentation se focalisent sur des questions pertinentes pour les activités institutionnelles de l'Assemblée, concernant en particulier le fonctionnement des institutions politiques et démocratiques, le respect des droits de l'homme, les

politiques d'égalité des chances et de cohésion sociale ainsi que les questions culturelles, économiques, liées à l'éducation, à l'environnement et aux migrations. Cette unité est également appelée à préparer, entre autres, des dossiers détaillés pour les membres de l'Assemblée, qu'ils représentent l'Assemblée ou l'une de ses commissions lors de conférences internationales ou européennes. Cette activité, qui nécessite une formation pointue et une certaine motivation, a énormément augmenté, en particulier ces dernières années, des membres de l'Assemblée étant régulièrement invités à participer à des manifestations extérieures portant sur l'ensemble des questions traitées par l'organe parlementaire de l'Organisation.

Or, il convient de noter que cette importante unité ne compte qu'un seul agent de grade A. Il est seul responsable de la gestion du volume croissant des demandes émanant autant des commissions que du Cabinet du Président de l'Assemblée, de la sélection et de la rédaction de textes, et de l'établissement et du maintien de contacts extérieurs avec les membres de l'Assemblée, parlements nationaux et autres tribunes internationales. En outre, cet agent a pour fonction d'être secrétaire de la commission du Règlement et des immunités. Dans ces fonctions, il lui faut faire preuve non seulement d'une compréhension très fine des questions éminemment techniques concernées, mais aussi d'un sens poussé de l'initiative, de finesse politique et d'un remarquable engagement, les responsabilités à assumer étant très variées et nécessitant un réel investissement personnel pour faire face à un emploi du temps très chargé. L'Assemblée a vu sa composition augmenter et a connu une restructuration interne en profondeur, ce qui s'est traduit par une augmentation significative des tâches et des responsabilités de cet agent. L'Assemblée est donc convaincue qu'il serait raisonnable de reconnaître cet état de fait et de reclasser le poste de cet agent, qui a été directement impliqué dans la restructuration de l'Assemblée et dont la dernière promotion remonte à 1987. Le coût total de ce reclassement proposé s'élèverait à 4 000 €.

Article 0000003 – Rémunération et charges accessoires du personnel temporaire

Pour 2005, la dotation au titre de cet article devrait être conservée au même niveau en termes réels qu'en 2004.

Article 0000005 – Rémunération, indemnités et charges sociales du Secrétaire général de l'Assemblée

Pour 2005, la dotation au titre de cet article devrait être conservée au même niveau en termes réels qu'en 2004.

Article 0000007 – Heures supplémentaires – Indemnités statutaires et autres

Pour 2005, la dotation au titre de cet article devrait être conservée au même niveau en termes réels qu'en 2004.

Article 0000013 – Fonctionnaires nationaux mis à disposition de l'Assemblée

Pour 2005, la dotation au titre de cet article devrait être conservée au même niveau en termes réels qu'en 2004.

Article 0000016 – Frais de recrutement à l'arrivée et au départ – Congé dans le pays d'origine

Pour 2005, la dotation au titre de cet article devrait être conservée au même niveau en termes réels qu'en 2004.

Chapitre 0302 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée

Article 0000370 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée

Les groupes politiques jouent un rôle de plus en plus important dans la vie de l'Assemblée. Ce rôle a été crucial pour lui permettre de conserver sa capacité opérationnelle et son efficacité organisationnelle à la suite de l'élargissement. Cependant, si l'on veut que les groupes politiques soient en mesure de jouer pleinement leur rôle, il faut les doter de ressources humaines adéquates tant au niveau qualitatif qu'au niveau quantitatif. A moyen terme, il conviendrait de viser une augmentation progressive sur plusieurs exercices, qui permettrait à chaque groupe de recruter un(e) agent(e) administratif(ve) et un(e) assistant(e) de secrétariat. C'est pourquoi il est impératif d'augmenter les ressources financières des cinq groupes politiques.

La dotation des groupes politiques est calculée sur la base d'une somme forfaitaire pour l'assistance de secrétariat allouée à chacun des groupes existants et d'une dotation supplémentaire per capita qui varie en fonction de la composition des groupes. Pour 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, la dotation s'était élevée à 614 400 €. En 2003 et 2004, elle est passée à 623 900 € puis à 637 600 €, une hausse se bornant à prendre en compte le taux d'inflation.

Chaque groupe reçoit une dotation forfaitaire de quelque 27 500 € et une dotation supplémentaire variant en fonction du nombre de ses membres (800 € environ par membre). Il est important de souligner que les groupes politiques consacrent, en moyenne, près de 60 % de leur dotation totale aux rémunérations de secrétaires dont les salaires ont, sur la période 1997-2004, augmenté de près de 19 % (soit quelque 73 000 €). Ainsi, même si l'on tient compte de l'augmentation de près de 23 000 € obtenue ces deux dernières années par les groupes politiques, il faudrait encore 50 000 € simplement pour couvrir le déficit financier lié aux rémunérations de leur personnel. Cette situation financière insatisfaisante a grandement réduit la capacité des groupes politiques à financer d'autres activités importantes telles que des séminaires, des réunions et des publications.

Dans ses Avis nos 206 (1998), 212 (1999), 219 (2000), 225 (2001), 237 (2002) et 244 (2003), l'Assemblée demandait une modeste augmentation d'environ 10 700 € par groupe (53 500 € au total) pour couvrir le coût d'un agent administratif à mi-temps. Cette demande n'a toutefois pas été acceptée. Pour 2005, il est une fois encore demandé d'augmenter d'un montant de 10 700 € la somme forfaitaire allouée à chaque groupe. L'augmentation totale demandée s'élève donc à 53 500 € (soit 5 fois 10 700 €), l'intention étant de parvenir à augmenter progressivement cette dotation forfaitaire pour services de secrétariat au cours des années à venir.

Chapitre 0303 – Dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement

Depuis 1975, les dotations au titre de ce chapitre sont votées sous forme d'enveloppe forfaitaire. Les montants affectés aux divers articles peuvent ensuite être modifiés conformément à l'article 31 du Règlement financier. Le chapitre 0303 recouvre toutes les dépenses de fonctionnement de l'Assemblée, à savoir les programmes de coopération et de suivi, les publications, l'interprétation, la traduction, les missions, les experts, les conférences, les prix européens, etc.

Au titre de ce chapitre qui regroupe l'enveloppe forfaitaire allouée à l'Assemblée, cette dernière souhaite faire valoir ses priorités d'investissements, qui devraient être incluses dans les planifications d'investissements futurs du Conseil de l'Europe. Après mûre réflexion, l'Assemblée a identifié quatre priorités majeures. Le premier investissement, et sans aucun doute le plus urgent, concerne des travaux pour que l'hémicycle soit accessible aux personnes handicapées. Ce problème est plus aigu encore en ce qui concerne l'accès à la table du Président, qui ne peut se faire que par une volée de marches. A l'heure actuelle, l'un des Vice-Présidents de l'Assemblée, qui utilise un fauteuil roulant, ne peut y accéder. La deuxième priorité concerne la tribune de l'Assemblée ouverte au public. L'Organisation devrait commencer à envisager de créer un accès séparé pour la tribune réservée aux visiteurs. Cet investissement se justifierait du point de vue de la sécurité, car il permettrait aux huissiers de restreindre l'accès au reste des bâtiments pour les groupes de visiteurs qui, pour l'instant, peuvent circuler librement sans autre contrôle.

La troisième priorité concerne l'installation d'un système permanent de caméras de télévision contrôlées et gérées par des techniciens à distance, qui se trouveraient dans la cabine située en haut à droite de l'hémicycle. Ce nouveau système remplacerait l'actuel système manuel, qui nécessite la présence de plusieurs opérateurs de prises de vue dans l'hémicycle même, ce qui gêne la visibilité de certains membres qui ne peuvent voir la table du Président. Cette troisième proposition serait, bien entendu, avantageuse pour l'Organisation tout entière en ce qu'elle améliorerait la couverture télévisuelle de tous les événements se déroulant dans l'hémicycle. Cet investissement devrait aussi inclure la réfection totale de la table du Président et de la tribune, qui sont démodées et ne répondent pas aux besoins de l'Assemblée. Enfin, la quatrième priorité est liée au bar des parlementaires, situé au premier étage du Palais de l'Europe. Avec l'augmentation du nombre des parlementaires, l'espace réservé au bar est devenu insuffisant et inadapté pour accueillir des délégations parlementaires nombreuses qui, souvent, utilisent le bar comme point de rencontre. C'est pourquoi il serait fortement souhaitable d'étudier la possibilité d'agrandir le bar afin de rendre cette section du bâtiment plus adaptée aux besoins évolutifs des parlementaires.

Ces dernières années ont connu une augmentation du nombre des demandes émanant des parlements nationaux des Etats membres, concernant essentiellement des voyages d'étude et des séminaires spécifiques pour les parlementaires et/ou fonctionnaires de haut rang, afin de les familiariser davantage avec les travaux du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les procédures et les méthodes de travail internes de l'Assemblée. Un des Etats membres a également demandé à l'Assemblée de couvrir le coût de cours de

langue spécifiques pour des députés et des agents qui avaient besoin de renforcer leur maîtrise des langues étrangères, en particulier des deux langues officielles du Conseil de l'Europe. Le rapporteur souligne que tous les parlements nationaux qui ont bénéficié d'initiatives de ce genre ont grandement apprécié l'offre de programmes tels que ceux-là, permettant également d'échanger des points de vue sur des sujets d'intérêt commun.

Les tâches complexes liées à la bonne organisation de cette large gamme d'activités sont réalisées, conformément aux principes d'une saine gestion financière et d'efficacité, par deux agents de grade A et deux agents de grade B qui sont également chargés de certaines responsabilités dans la longue et difficile préparation des observations d'élections, à la demande du Bureau de l'Assemblée. En outre, cette équipe est chargée de l'organisation de conférences ad hoc, par exemple la Conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'Europe, ce qui représente une charge de travail supplémentaire. Du fait de l'augmentation de la charge de travail de l'Assemblée dans le domaine sensible de la coopération interparlementaire, il est devenu urgent de renforcer le secrétariat de l'Unité de coopération interparlementaire, déjà sous pression, par l'adjonction d'un poste supplémentaire A2/A3. Etant donné les contraintes budgétaires persistantes auxquelles l'Organisation est confrontée, ce poste pourrait être dégagé soit par le redéploiement interne d'un agent, soit par la création d'un nouveau poste. Cette deuxième solution n'est cependant pas neutre économiquement, puisqu'elle entraîne une augmentation du budget de l'Assemblée de 81 000 €, et qu'il faudra en donc demander l'autorisation formelle au Comité des Ministres. C'est pourquoi, pour permettre à l'Assemblée de s'acquitter convenablement de son importante fonction d'assistance et ne pas décevoir les attentes légitimes des parlements nationaux des Etats membres moins riches, le rapporteur est convaincu que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Comité des Ministres devraient se pencher ensemble sur cette demande de l'Assemblée afin d'examiner les moyens d'y donner une suite favorable, en prenant pleinement en compte la situation budgétaire actuelle de l'Organisation.