



Avis 256 (2005)¹

Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2006

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de la tenue à Varsovie du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui réaffirme la mission centrale et le rôle joué par le Conseil de l'Europe dans l'architecture politique et institutionnelle de l'Europe. Il est indéniable que le plan d'action ambitieux qui vient d'être adopté place le Conseil de l'Europe au cœur d'une Europe qui devrait être sans clivages et fondée sur des valeurs communes, s'articulant autour des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, trouvant son expression également dans les domaines de la cohésion sociale et de la coopération culturelle.
2. Il va sans dire qu'une telle mission ne peut se réaliser efficacement sans que des ressources humaines et financières adéquates soient mises à la disposition de l'Organisation.
3. A cet égard, l'Assemblée s'inquiète de la situation actuelle de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont les ressources financières actuelles restent notoirement insuffisantes, malgré les efforts consentis ces dernières années pour accompagner l'accroissement de sa charge de travail. Faute de financement adéquat, l'Assemblée craint que les besoins de financement de la Cour nuisent aux besoins d'autres activités du Conseil de l'Europe et ruinent dès le départ l'ambitieux plan d'action. Elle accueille avec satisfaction la décision de mettre en place un groupe de sages pour examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Cour et souhaite que les propositions du groupe lui soient également transmises.
4. Aussi, l'Assemblée réitère-t-elle sa demande au Comité des Ministres d'abandonner le principe de la croissance zéro en termes réels, appliqué ces dernières années au budget du Conseil de l'Europe, et de consentir à une croissance positive en termes réels. Elle encourage les gouvernements des Etats membres à continuer d'honorer leurs obligations financières en dotant le Conseil de l'Europe des ressources budgétaires suffisantes pour répondre à l'augmentation des défis posés à l'Organisation et atteindre les objectifs établis lors du sommet.
5. Gardant à l'esprit qu'il est impératif, sur le plan politique, d'éviter que se creuse le fossé entre les Etats du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne et ceux qui sont uniquement membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée demande aux gouvernements des Etats membres de donner à l'Organisation les ressources humaines et financières essentielles pour lui permettre de poursuivre et de développer la qualité et la portée de ses programmes d'assistance et de coopération.
6. L'Assemblée rappelle au Comité des Ministres son obligation statutaire (article 38.e) de réserver les ressources financières adéquates chaque fois qu'il prend des décisions politiques entraînant des tâches supplémentaires pour l'Organisation.

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 6 juin 2005 (voir [Doc. 10558](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Rigoni).



7. Afin d'apporter plus de souplesse dans la gestion des coûts et des besoins de l'Organisation, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à prendre en considération des mesures qu'elle proposait dans ses Avis nos 236 (2002), 243 (2003) et 248 (2004), en particulier :

étudier la possibilité de modifier la règle actuelle de l'annualité budgétaire au profit d'un cadre budgétaire bisannuel, voire pluriannuel, tel celui en vigueur au Royaume-Uni, par exemple et dans d'autres organisations internationales, comme les Nations Unies ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui dressent un budget bisannuel, ou l'Union européenne, qui prévoit, si la Constitution est adoptée, l'adoption du budget selon un cadre financier pluriannuel. Cela permettrait à l'Organisation de planifier et de mettre en œuvre les projets pluriannuels avec la garantie d'un financement adéquat ;

réviser les critères fixés dans la Résolution (94) 31 ayant ramené le barème des contributions des cinq grands contributeurs à 12,32 % seulement du budget ordinaire et revoir la méthode de fixation des contributions en incluant une clause fixant une contribution minimale devant être payée par chaque Etat membre, qui couvrirait le coût réel que représente son adhésion. Les pays ne pouvant pas assumer cette charge bénéficieraient d'une remise. Dans ce contexte, l'Assemblée souhaite souligner que les changements éventuels des critères fixés dans la Résolution (94) 31 ne doivent pas servir à réduire le budget général de l'Organisation.

8. L'Assemblée se félicite de la signature par un nombre significatif d'Etats membres, à l'occasion du Sommet de Varsovie, de trois conventions majeures dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de la lutte contre la traite des êtres humains (STCE nos 196, 197 et 198). Par ailleurs, s'agissant de l'augmentation de la ratification des mécanismes de contrôle des traités par les Etats membres, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres examine de plus près les besoins croissants associés à ces mécanismes, qui se traduisent par une contrainte supplémentaire en matière de ressources humaines et financières.

9. Persuadée que le respect intégral des règles décisionnelles statutaires faciliterait le processus actuel de prise de décision budgétaire par le Comité des Ministres et éviterait les blocages, l'Assemblée encourage tous les Etats membres à s'impliquer davantage dans les discussions budgétaires et souhaite que le Comité des Ministres prenne à la majorité les décisions concernant l'adoption du budget du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 20.d du Statut.

10. L'Assemblée regrette que les mécanismes de consultation actuels ne donnent pas entière satisfaction, car ils ne lui permettent pas d'exercer une influence ni sur le montant global du budget ni sur son exécution. Aussi considère-t-elle que le moment est venu de faire des propositions visant à doter l'Assemblée de compétences budgétaires correspondant aux prérogatives normales d'une assemblée parlementaire. En particulier, l'Assemblée demande au Comité des Ministres que la procédure d'élaboration du budget fasse l'objet d'une réelle concertation. Cela implique notamment que l'Assemblée soit consultée sur le plafond envisagé pour l'exercice à venir.

11. L'Assemblée invite le Comité des Ministres et le Secrétaire Général à lui communiquer tout document lui permettant d'évaluer les programmes menés par le Conseil de l'Europe et l'exécution du budget. A ce titre, elle se réfère à la communication du Comité des Ministres relative à l'examen du budget du Conseil de l'Europe par l'Assemblée (document 342 du 9 mai 1955), par laquelle le Comité des Ministres avait chargé le Secrétaire Général de lui communiquer «une documentation comprenant les comptes du dernier exercice clos et apuré ainsi que le budget de l'exercice en cours».

12. L'Assemblée estime que le moment est également venu de la doter des compétences budgétaires qui correspondent à son statut d'organe parlementaire et politique du Conseil de l'Europe. Elle considère la situation actuelle de tutelle dans laquelle elle se trouve incompatible avec les principes d'une véritable démocratie parlementaire. L'Assemblée demande qu'au moins un pouvoir codécisionnaire lui soit reconnu pour fixer ses crédits de fonctionnement, conformément à ses Recommandations 1155 (1991) et 1344 (1997). En particulier, l'Assemblée, se fondant sur l'article 41.d du Statut du Conseil de l'Europe relatif aux amendements, précisant que «les amendements aux articles 23 à 35 [concernant l'Assemblée], 38 et 39 [concernant le financement], qui auront été approuvés par le Comité [des Ministres] et l'Assemblée, entreront en vigueur à la date du procès-verbal ad hoc établi par le Secrétaire Général, communiqué aux gouvernements des Etats membres, et attestant l'approbation donnée auxdits amendements», suggère au Comité des Ministres d'ajouter à l'article 38 du Statut, après le paragraphe c, un nouveau paragraphe libellé comme suit :

«L'Assemblée fixe le montant de ses dépenses, le taux de croissance faisant l'objet d'un accord entre le Comité des Ministres et l'Assemblée.»

A ce titre, l'Assemblée rappelle que cette procédure simplifiée prévue à l'article 41.d a déjà été utilisée en 1951 pour compléter cet article et ne nécessite pas de mettre en œuvre la procédure lourde prévue pour amender le Statut.

13. Pour ce qui est du budget ordinaire de 2005, l'Assemblée, tout en se félicitant de ce que le Gouvernement de la Fédération de Russie ait décidé de garder sa contribution financière au même niveau que celles de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, regrette le blocage exercé par la Fédération de Russie, conduisant à l'adoption tardive du budget. L'Assemblée formule le vœu que la Fédération de Russie ne renonce pas à son statut de grand contributeur, compte tenu des enjeux et du fait qu'elle assurera la présidence de l'Organisation en 2006.

14. L'Assemblée a noté avec intérêt les efforts de modernisation administrative au sein du Secrétariat, en particulier le changement de présentation du budget 2005, qui met l'accent sur les objectifs et les résultats. A cet égard, l'Assemblée souhaiterait être régulièrement informée des avancées et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets du programme d'activité (évaluation des résultats). D'autre part, l'Assemblée souhaite insister sur le fait que cette modernisation requiert des dépenses d'investissement et nécessite des ressources budgétaires appropriées.

15. La nouvelle méthodologie budgétaire, par le fait qu'elle met en avant des résultats attendus, fournit les éléments nécessaires pour que l'Assemblée puisse évaluer la pertinence du programme d'activités du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée souhaiterait que le rapport d'évaluation, préparé par le Secrétaire Général et soumis au Comité des Ministres, lui soit également transmis, afin qu'elle puisse à la fois évaluer la pertinence et le résultat des différentes actions menées par l'Organisation et, le cas échéant, formuler des recommandations pour améliorer, corriger, réorienter ou abandonner certaines activités du programme afin que ce dernier corresponde bien aux besoins et aux attentes des Etats membres, conformément aux buts de l'Organisation.

16. L'Assemblée soutient sans réserve les priorités d'actions visant à continuer d'aider l'Europe du Sud-Est et le Caucase, ainsi que la Moldova et l'Ukraine, dans leur développement démocratique et pacifique, et à contribuer à la réhabilitation démocratique de la République tchétchène de la Fédération de Russie. Parmi les autres domaines prioritaires figurent la promotion de la cohésion sociale et de la diversité culturelle, du dialogue interculturel, la poursuite de la lutte de l'Organisation contre le terrorisme, y compris son financement.

17. L'Assemblée se félicite également de ce que la coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne se développe et s'approfondisse, ce qui a abouti à la réalisation d'un certain nombre de programmes communs, en particulier ceux menés en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en Serbie-Monténégro (y compris au Kosovo). L'Assemblée est également convaincue que la politique de présence sur le terrain suivie par le Conseil, qui s'est traduite par l'établissement de bureaux de l'Organisation et la nomination de représentants spéciaux du Secrétaire Général, a amélioré de manière significative la mise en œuvre et le suivi des programmes d'assistance de l'Organisation et facilité une meilleure coordination sur place entre les organisations internationales, renforçant ainsi la coopération du Conseil de l'Europe avec les pays concernés.

18. L'Assemblée considère que la signature d'une déclaration commune entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE, sur la coopération et la complémentarité entre les deux organisations, est un pas en avant dans la bonne direction. Aussi, encourage-t-elle vivement le Comité des Ministres à continuer d'intensifier et rationaliser les domaines de coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE en vue de développer de nouvelles synergies, afin de réaliser une meilleure coordination de leurs activités respectives et à cette fin d'établir un accord-cadre.

19. D'autre part, l'Assemblée, tout en se félicitant de la décision de désigner à Strasbourg un représentant de la Commission européenne auprès du Conseil de l'Europe, recommande que le Comité des Ministres développe les liens les plus étroits possibles avec l'Union européenne ainsi que des formes de coopération plus diversifiées, en particulier pour ce qui est des programmes intergouvernementaux et d'assistance. Elle estime notamment vital que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Comité des Ministres commencent à négocier un partenariat institutionnel avec la Commission européenne, qui permettrait au Conseil de l'Europe de mettre en place avec l'Union européenne un lien spécial et sans équivalent grâce auquel l'Organisation pourrait coopérer en tant que partenaire à part entière. Un tel lien se justifie pleinement au vu, non seulement de la vocation paneuropéenne du Conseil de l'Europe, mais aussi de l'expérience historique et de l'expertise de longue date accumulées par le Conseil de l'Europe dans le traitement des questions de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit, qui sont au cœur même des types de programmes auxquels notre Organisation participe avec l'Union européenne.

20. Dans ce contexte, l'Assemblée accueille avec satisfaction les lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne définies dans le plan d'action adopté lors du Sommet de Varsovie et la décision des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de charger M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre et ministre des Finances du Luxembourg, d'élaborer à titre personnel un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base des décisions prises lors du sommet.

21. Enfin, l'Assemblée encourage le Comité des Ministres à continuer d'alimenter la réserve pour les missions sur le terrain, qui permet au Conseil de l'Europe de réagir rapidement à des situations politiques imprévues.

22. L'Assemblée note avec satisfaction les progrès réalisés dans la réforme de la politique des ressources humaines, en particulier l'accent mis sur la gestion des compétences, l'évolution des carrières et la mobilité, sans oublier l'intégration des personnes handicapées. Elle recommande que, dans sa future politique de recrutement, le Conseil de l'Europe s'attache en particulier aux principes de l'égalité des chances et de la répartition géographique équitable, qui reposent sur les contributions obligatoires des Etats membres.

23. Par ailleurs, l'Assemblée note avec satisfaction les décisions prises pour favoriser le départ anticipé d'agents permanents. Dans ce contexte, elle propose que le Comité des Ministres adopte un système permanent de cessation anticipée de fonctions ouvert à tous les agents et suggère de maintenir comme charge fixe la dotation existante dans le budget ordinaire, afin d'accélérer le renouvellement des ressources humaines de l'Organisation et de promouvoir le redéploiement systématique et efficace des agents.

24. Enfin, l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'augmenter l'enveloppe des ressources financières allouées à la formation des agents, qui ne représente que 0,5 % des dépenses salariales de l'Organisation. A cet égard, il est important de souligner que, dans de nombreux Etats membres, les crédits alloués à ce poste représentent entre 1 et 2,5 % des dépenses salariales totales.

25. Au vu des négociations en cours sur les futurs ajustements salariaux pour les six organisations coordonnées – le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, l'Agence spatiale européenne, l'OTAN, l'OCDE et l'Union de l'Europe occidentale –, l'Assemblée invite instamment les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à participer pleinement aux travaux du Comité de coordination des rémunérations, qui est l'enceinte appropriée pour discuter de toutes les questions relatives aux rémunérations des personnels des organisations coordonnées. Dans ce contexte, l'Assemblée réitère sa position, déjà exposée dans la [Recommandation 1488 \(2000\)](#), selon laquelle il convient d'établir une méthode objective et mathématique de calcul de l'ajustement salarial, afin de permettre aux secrétaires généraux de ces six institutions internationales de recruter, de conserver et de motiver des agents présentant un niveau élevé de formation, très compétents et indépendants. Il est donc crucial que la rémunération des agents demeure compétitive par rapport à trois marchés de recrutement, à savoir le secteur privé, les fonctions publiques nationales et les fonctionnaires internationaux, en tenant également compte de l'Union européenne.