

Avis 269 (2008)¹

Dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice 2009

Assemblée parlementaire

1. Conformément à la Résolution (53) 38 adoptée par le Comité des Ministres et à l'article 24 du règlement financier, l'Assemblée parlementaire émet chaque année un avis sur les dépenses la concernant. Les dotations allouées à l'Assemblée figurent au titre III du budget ordinaire du Conseil de l'Europe et couvrent ses dépenses de personnel, les coûts associés au fonctionnement de ses groupes politiques et ses dépenses de fonctionnement, dont le programme de coopération interparlementaire.
2. Depuis juin 1975, le Comité des Ministres a admis que la technique de l'enveloppe budgétaire pouvait être appliquée à la partie des dépenses consacrée au fonctionnement de l'Assemblée. Dans ce contexte, il a convenu que «l'évolution du budget de l'Assemblée – qui est un budget de fonctionnement – ne peut être liée à celle de l'ensemble de l'Organisation, dont l'évolution dépend souvent tant des décisions au sujet du programme d'activités de l'Organisation que de facteurs totalement étrangers aux dépenses de fonctionnement qui jouent un rôle dans la variation annuelle du montant global du budget».
3. La gestion du budget de l'Assemblée obéit à un principe de base: assurer le financement de toutes ses activités. Ce budget est donc géré avec suffisamment de souplesse pour permettre à l'Assemblée de réagir en temps réel aux questions et aux évolutions politiques, qui sont souvent imprévisibles. Or, l'Assemblée doit toujours être prête à réagir! Mais pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle d'organe de vigilance sur le respect des normes et règles démocratiques (comme elle l'a fait, par exemple, avec le rapport sur les détentions secrètes en Europe ou les débats d'urgence liés aux crises politiques dans certains Etats membres), elle doit disposer des ressources nécessaires.
4. Jusqu'à présent, grâce à une gestion au plus juste, aucune activité proposée par l'Assemblée ou ses organes n'a été bloquée par manque de financement, alors même que les crédits dont elle dispose ont fait l'objet d'une forte diminution ces deux dernières années.
5. Cette réduction importante des crédits a obligé l'Assemblée à faire des efforts considérables de rationalisation dans son fonctionnement et ses méthodes de travail (notamment en supprimant la version officielle imprimée des comptes rendus des débats dans les deux langues officielles). Toutefois, même une gestion excellente ne saurait convertir en bienfait un manque de crédits. L'Assemblée a maintenant atteint un seuil de financement où toute réduction supplémentaire de ses crédits obligerait à des changements drastiques affectant le cœur de son fonctionnement (sessions plus courtes, réduction du nombre de commissions et de langues de travail utilisées, etc.).
6. L'Assemblée refuse de prendre ce chemin, qui la conduirait à s'affaiblir, alors qu'elle est la seule institution parlementaire purement européenne où siègent d'une manière régulière des délégations nationales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée demeure la seule enceinte parlementaire européenne offrant aux parlements nationaux de ses Etats membres la possibilité de discuter et de coopérer dans la recherche de réponses aux défis de l'Europe d'aujourd'hui. Une approche menant à une Assemblée plus faible est d'autant plus incompréhensible dans un contexte où plusieurs Etats membres ont affiché leur volonté de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le système politique de leurs pays.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 29 mai 2008 (voir [Doc. 11600](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Wille).



7. L'Assemblée, conscience démocratique du Conseil de l'Europe, a été à l'origine des principaux instruments juridiques de ce dernier. Par ses débats, ses missions d'observation des élections, sa procédure de suivi du respect des obligations et des engagements contractés par les Etats européens lors de leur adhésion, et ses activités de coopération interparlementaire, elle apporte une contribution majeure à la visibilité et à la crédibilité du Conseil de l'Europe. Compte tenu de la place qui lui est reconnue, l'Assemblée ne peut pas accepter la logique visant à réduire année après année ses crédits et donc ses possibilités d'action pour faire face à des dépenses qui résultent de décisions prises préalablement par le Comité des Ministres et qui ne la concernent pas.

8. En 2009, l'Assemblée continuera ses procédures de suivi et ses «missions d'étude et d'analyse» dans plusieurs Etats membres, l'observation des élections dans les Etats soumis à la procédure de suivi ou de dialogue postsuivi et poursuivra le programme de coopération interparlementaire à vocation pluriannuelle. Enfin, la mise en œuvre de la partie du programme destinée à la formation des fonctionnaires des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe et ceux d'autres institutions parlementaires sera maintenue.

9. Conformément à sa [Résolution 1548 \(2007\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi, l'Assemblée fournira aux parlements nationaux concernés tout le soutien nécessaire par le biais de ses programmes de coopération et d'assistance parlementaire. Cette coopération a pour objectif d'aider les parlements dans la recherche de solutions aux problèmes identifiés dans différents rapports de l'Assemblée et les concernant, et de renforcer la visibilité de ses activités auprès des parlementaires, des experts, des juristes et des fonctionnaires des parlements nationaux.

10. En outre, compte tenu de l'expérience acquise au cours du programme de coopération signé avec l'Agence européenne de reconstruction (une agence de l'Union européenne), destiné à soutenir les institutions parlementaires de Serbie et du Monténégro (qui sera prorogé jusqu'en décembre 2008), l'Assemblée envisage de négocier avec l'Union européenne, et en partenariat avec le Parlement européen (conformément à la logique de l'accord de coopération entre les deux institutions), un autre programme de coopération destiné spécifiquement à soutenir les institutions parlementaires d'Etats membres (en particulier en Europe du Sud-Est et dans le Caucase du Sud). En effet, l'on constate que le Conseil de l'Europe n'a paradoxalement aucun projet commun à dimension parlementaire avec l'Union européenne.

11. L'Assemblée poursuivra également sa coopération étroite avec les autres assemblées parlementaires européennes avec lesquelles plusieurs événements sont prévus, comme chaque année. Quant aux commissions de l'Assemblée, elles organiseront plusieurs auditions et conférences thématiques, étapes indispensables pour examiner les problèmes et préoccupations des citoyens européens, et proposer des réponses appropriées.

12. Enfin, 2009 étant l'année du 60^e anniversaire de la création du Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère la possibilité d'organiser une série d'événements à l'occasion de ses parties de session, entre autres:

12.1. une nouvelle édition de l'Assemblée des jeunes des Etats membres du Conseil de l'Europe;

12.2. un grand débat sur les soixante années de réalisation en matière de protection des droits de l'homme en Europe, avec une cérémonie pour marquer la première remise du prix des droits de l'homme de l'Assemblée.

13. C'est pourquoi l'Assemblée estime que son budget, pour l'année 2009, doit être au minimum maintenu au niveau de celui figurant dans son Avis no 265 (2007) c'est-à-dire d'un montant de 15 706 600 € (ajustement pour inflation non compris), afin de lui permettre de conserver toute la crédibilité de son action et de remplir l'ensemble de ses tâches, telles que définies dans le Statut du Conseil de l'Europe.

14. Dans ce contexte, l'Assemblée considère comme encourageants les propos tenus par les hautes personnalités qui se sont exprimées devant l'Assemblée en janvier dernier, en particulier MM. Robert Fico et Ferenc Gyurcsány, Premiers ministres respectivement de la République slovaque et de la Hongrie, sans oublier M. Ján Kubiš, ministre des Affaires étrangères de la République slovaque et Président en exercice du Comité des Ministres, concernant la place et le financement du Conseil de l'Europe.

15. L'Assemblée estime qu'il est temps de sortir de la logique d'une croissance zéro en termes réels du budget ordinaire du Conseil de l'Europe, dès lors que les faits montrent qu'une majorité d'Etats membres, dont certains «grands payeurs», financent par des contributions volontaires (en plus de leurs contributions obligatoires) une partie des activités du Conseil de l'Europe, ce qui représente, en moyenne, plus de 5 millions d'euros de ressources supplémentaires par an!

16. L'Assemblée continue de regretter l'attitude peu réceptive qu'a adoptée le Comité des Ministres dans sa réponse à ses Recommandations 1728 (2005) sur les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière budgétaire et 1763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe, et souhaite toujours un meilleur équilibre institutionnel entre les organes politiques du Conseil de l'Europe et, en particulier, un réaménagement de ses compétences en matière budgétaire.

17. Compte tenu des avancées faites quant aux pouvoirs budgétaires des autres institutions parlementaires internationales, l'Assemblée considère que ses compétences budgétaires doivent être renforcées s'agissant de l'adoption des budgets du Conseil de l'Europe et plus particulièrement de la fixation du montant de ses propres dépenses. L'Assemblée réitère également son souhait de voir le plafond des dépenses du budget ordinaire du Conseil de l'Europe fixé d'un commun accord entre elle et le Comité des Ministres.

18. L'Assemblée renvoie le Comité des Ministres à ses avis précédents, notamment les Avis nos 249 (2004), 257 (2005) et 260 (2006), dans lesquels elle attirait l'attention sur ses besoins en matière de personnel afin de pouvoir remplir correctement sa mission et sur les raisons pour lesquelles elle considère que son budget ne doit pas être diminué. Aussi demande-t-elle la transformation de sept fonctions à durée déterminée inscrites à son budget en postes permanents (voir annexe II).

19. L'Assemblée, en tant qu'organe parlementaire et forum politique de l'Organisation, doit adapter son équipement aux impératifs de la communication moderne. A ce titre, elle demande au Comité des Ministres de prévoir le remplacement des tableaux d'affichage des votes par deux «murs d'images», composés d'écrans plasma sans bord, comme elle l'avait suggéré dans ses précédents Avis nos 257 (2005) 260 (2006) et 265 (2007) non pris en compte dans le cadre du budget 2008.

20. L'installation de ces «murs d'images» serait avantageuse pour l'Organisation, en particulier dans le contexte de son 60e anniversaire, car les écrans plasma permettraient d'améliorer les possibilités d'utilisation de l'hémicycle, en offrant un support pour des vidéoconférences ou toute autre présentation sur grand écran. Les nouvelles technologies utilisées ont considérablement réduit le coût de l'investissement, et l'Assemblée espère que sa demande pourra être prise en compte rapidement et en priorité dans les propositions d'investissements révisées pour 2008-2012.

21. Enfin, elle considère que sa demande de modification de l'article 38 du Statut, telle qu'exposée dans son Avis no 260 (2006), demeure un objectif qu'elle souhaite voir atteindre.

22. On trouvera en annexe au présent avis:

un tableau des dotations demandées pour 2009 comparées aux estimations de dépenses pour 2008, présentées selon la méthodologie de budgétisation basée sur les résultats, qui a été simplifiée, ce qui a conduit le secrétariat de l'Assemblée à présenter le budget selon un seul secteur d'activité: fonctionnement de l'Assemblée;

une brève explication des principales dépenses;

un tableau présentant le programme de travail de l'Assemblée selon la méthodologie de la budgétisation basée sur les résultats.

Annexe 1

Titre III du budget ordinaire – Dépenses relatives à l'Assemblée	Crédits demandés au budget de 2009 €
Chapitre 0311 – Fonctionnement de l'Assemblée	
Dépenses de personnel	
Articles	
0000001 – Rémunération du personnel recruté dans le cadre des emplois permanents	8 305 600
0000003 – Rémunération et charges accessoires du personnel temporaire	862 000
0000046 – Rémunération du personnel sur fonction à durée déterminée	399 000
0000005 – Rémunération, indemnités et charges sociales du Secrétaire général de l'Assemblée	249 300
0000007 – Heures supplémentaires – indemnités statutaires et autres	0
0000013 – Fonctionnaires nationaux mis à disposition de l'Assemblée	0
0000016 – Frais de recrutement à l'arrivée et au départ – congé dans le pays d'origine	24 800
Total dépenses de personnel	9 840 700
Dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement	
Articles	
0000054 – Equipement	12 700
0000080 – Frais de mission	300 000
0000095 – Frais de fonction et de déplacement des membres de l'Assemblée	168 500
0000115 – Interprétation	2 020 800
0000116 – Traduction	510 000
0000124 – Publications et impressions	600 500
0000125 – Production externalisée de documents	72 000
0000129 – Consultation d'experts	201 000
0000162 – Dépenses du Cabinet du Président de l'Assemblée	87 600
0000163 – Frais de fonction du Président de l'Assemblée	105 600
0000166 – Dépenses d'accueil des invités de l'Assemblée parlementaire	0
0000171 – Organisation de conférences ad hoc	111 300
0000204 – Modernisation de l'équipement de l'Assemblée	0
0000205 – Prix européens	81 500
0000206 – Coûts de maintenance et d'exploitation du vote électronique	41 000
0000250 – Programme de coopération et du suivi des engagements	740 000
0000370 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée	713 200
0000392 – Autres dépenses non spécialement prévues au présent titre	100 200
Total dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement	5 865 900
Total du titre III	15 706 600

Annexe 2

Titre III – Dépenses relatives à l'Assemblée

Dépenses de personnel

Cette dotation couvre les salaires de base, les indemnités (non récurrentes comme périodiques) et la couverture sociale des agents permanents du secrétariat de l'Assemblée (87 postes, dont 1 hors cadre) ainsi que ceux des agents temporaires (dont 7 fonctions).

A l'heure actuelle, l'Assemblée est composée de 10 commissions: 9 d'entre elles comptent 84 membres (et 84 remplaçants, hors la commission de suivi), la dernière 27 membres (et 27 remplaçants). Au 1er janvier 2008, le secrétariat comptait 87 postes permanents, 7 fonctions et 1 poste hors cadre, répartis comme suit:

Postes permanents:

1 hors cadre

1 A7 - 1 B6 - 1 C4

2 A6 - 4 B5

11 A5 - 16 B4

10 A4 - 13 B3

21 A2/A3 - 7 B2

Fonctions:

4 A1/A2 - 1 B3

2 B2

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 (dont 30 de grade A et 20 de grade B) et 2 agents sur fonction (dont 1 B4 sur grade A).

Les 42 agents restants (37 permanents et 5 temporaires sur fonctions) travaillent pour le Bureau de l'Assemblée, le Cabinet du Président de l'Assemblée, le Service de la séance et les services de la coopération interparlementaire et de l'observation des élections, de l'assistance parlementaire, de l'administration, des ressources humaines et des finances, de la communication, des technologies de l'information et de la recherche et documentation.

L'expérience de ces dernières années montre que les tâches attribuées aux 7 fonctions ne sont pas liées à la mise en œuvre d'un programme mais correspondent à un travail permanent financé par le budget général de l'Assemblée. Afin de se conformer à la réalité, il conviendrait donc de transformer les 7 positions en postes permanents.

Dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement

Depuis 1975, par décision du Comité des Ministres, les dotations au titre de ces chapitres sont votées sous la forme d'un crédit global qui continue tout de même à être ventilé par article. Si, par la suite, l'Assemblée désire modifier la valeur respective des différentes positions de cette enveloppe forfaitaire, soit à cause d'une réduction qui aurait été opérée sur l'ensemble, soit pour toute autre nécessité relevant de l'exécution du budget, cette modification serait faite par le Secrétaire Général à la demande de l'Assemblée et conformément à l'article 31 du règlement financier. Pour 2009, l'Assemblée a décidé de simplifier la matrice de présentation de son budget basé sur les résultats afin de présenter l'activité de l'Assemblée sous un seul chapitre budgétaire (au lieu de deux pour les années précédentes).

Le projet de budget pour 2009 en termes réels s'élève à 15 706 600 € (non compris le taux d'inflation et les ajustements salariaux retenus pour 2009). Les crédits sont répartis comme suit:

Personnel permanent et temporaire: 9 840 700 €

Interprétation: 2 020 800 €

Traduction: 510 000 €

Impression de documents: 600 500 €

Dotation aux groupes politiques: 713 200 €

Sous-total: 3 685 200 €

Activités: 2 021 400 €

Total général: 15 706 600 €

En 2009, l'Assemblée continuera les procédures de suivi, l'observation des élections dans les Etats membres, le programme de coopération interparlementaire de l'Assemblée ainsi que la mise en œuvre de la partie du programme destinée à la formation des fonctionnaires des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe et ceux d'autres institutions parlementaires.

Dans le cadre de son programme d'assistance parlementaire, l'Assemblée poursuivra ses séminaires thématiques (dans la ligne des cinq grands domaines d'action du Conseil de l'Europe) à l'intention des fonctionnaires et des experts des parlements des Etats membres.

L'objectif de ces programmes est d'approfondir la coopération avec les parlements nationaux, de renforcer la visibilité des activités de l'Assemblée parlementaire et de répondre aux questions et problèmes identifiés dans différents rapports de l'Assemblée, y compris ceux de sa commission de suivi.

En effet, dans certains pays membres du Conseil de l'Europe, en particulier ceux en voie de transition, l'institution parlementaire, en tant que vraie représentation nationale dans le système politique, est un organe plus jeune par rapport au pouvoir exécutif et par conséquent elle nécessite une coopération renforcée pour développer son fonctionnement démocratique.

A cet égard l'Assemblée parlementaire a un rôle particulier à jouer. En effet, elle est la seule institution parlementaire purement européenne où siègent d'une manière régulière les délégations nationales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe (vingt jours de travail par an à Strasbourg à l'occasion des parties de session, plus de soixante-dix à quatre-vingts jours de travail hors sessions pendant les réunions des commissions et sous-commissions, sans compter les autres réunions comme celles du Bureau ou de la Commission permanente). Ainsi l'Assemblée est-elle la seule institution, excepté le Parlement européen, à offrir une telle fréquence et densité d'activité des parlementaires nationaux en une seule enceinte internationale.

Par ailleurs, il est envisagé de négocier avec l'Union européenne un programme spécifique de coopération destiné à soutenir les institutions parlementaires. Ce nouveau programme sera élaboré à la lumière de l'expérience acquise par la mise en œuvre du programme de coopération avec la Serbie et le Monténégro financé à 90 % par l'Agence européenne de reconstruction; ce programme n'étant pas prorogeable au-delà du 31 décembre 2008.

Les commissions de l'Assemblée continueront d'organiser plusieurs auditions et conférences thématiques (trois ou quatre grandes conférences sont organisées chaque année). Par ailleurs, l'Assemblée poursuivra sa coopération étroite avec les autres assemblées parlementaires européennes (Parlement européen, Assemblées parlementaires de l'OSCE et de la CEI, etc.) ou internationales (Parlement panafricain, l'Assemblée parlementaire asiatique, etc.).

D'autre part, conformément à la [Résolution 1420 \(2005\)](#) sur les perspectives de paix au Proche-Orient et à la décision du Bureau de l'Assemblée du 18 mars 2005, la sous-commission sur le Proche-Orient continuera sa coopération avec des représentants de la Knesset et du Conseil législatif palestinien.

Enfin, concernant les priorités d'investissement devant être incluses dans les planifications d'investissements futurs du Conseil de l'Europe, l'Assemblée aimerait que toute l'attention soit portée au remplacement des tableaux d'affichage des votes, situés de part et d'autre de la tribune officielle face à l'hémicycle, par deux «murs d'images» composés de plusieurs écrans plasma sans bord, comme cela a déjà été suggéré dans ses avis précédents. Une telle installation valoriserait l'utilisation de l'hémicycle et serait avantageuse pour l'Organisation tout entière, notamment dans le contexte du 60e anniversaire du Conseil de l'Europe.

Dotation des groupes politiques de l'Assemblée

Article 0000370 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée

La dotation des groupes politiques est calculée sur la base d'une somme forfaitaire pour l'assistance administrative à chacun des groupes existants et d'une dotation supplémentaire per capita qui varie en fonction de la composition des groupes.

Annexe 3

Logique d'intervention	Fonctionnement de l'Assemblée		
	Indicateurs de performance	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif de secteur d'activité			
Le bon fonctionnement de la session et des diverses instances de l'Assemblée est assuré.			
Résultat attendu 1 Les parties de session sont organisées et tenues efficacement et répondent aux attentes des parlementaires.	Au minimum 50 % des orateurs inscrits ont eu la parole lors des débats. Les textes adoptés sont transmis aux organes concernés.	Liste des orateurs. Recueil des textes adoptés. Procès-verbaux des décisions du Bureau de l'Assemblée parlementaire. Communication du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire aux Délégués des Ministres.	Soutien des secrétaires des délégations nationales.
Résultat attendu 2 Les réunions, séminaires et conférences des commissions se déroulent conformément aux décisions des membres.	Les réunions des commissions sont planifiées. Les ordres du jour, documents et rapports de réunions sont disponibles en temps et en heure.	Ordre du jour et procès-verbaux des réunions de commissions. Actes de séminaires et de conférences.	Disponibilités des membres. Soutien des secrétaires des délégations nationales.
Résultat attendu 3 La coopération interparlementaire, y compris l'observation d'élections et l'assistance aux parlements nationaux, est gérée avec efficacité, en fonction de l'actualité politique.	Les activités de coopération sont adaptées aux demandes et besoins exprimés. Les missions d'observation d'élections sont organisées conformément aux décisions du Bureau de l'Assemblée.	Liste des activités. Rapports des missions d'observation d'élections.	Soutien des parlements et des groupes politiques.
Résultat attendu 4 L'image externe de l'Assemblée est améliorée.	La couverture médiatique des activités de l'Assemblée est analysée. Les communiqués de presse et le nombre de visiteurs sur le site web de l'Assemblée sont comptabilisés.	Supports d'information et de presse. Recueil de statistiques sur la couverture médiatique.	