Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 273 (2009)[1]

Dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice 2010

Assemblée parlementaire

1. Conformément à la Résolution (53) 38 du 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 propres dépenses de fonctionnement, dont le programme de coopération interparlementaire.

2. Comme l'a rappelé, fort justement, la présidence espagnole du Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire est l'élément politique moteur du Conseil de l'Europe. Au cours de ses soixante années d'existence, en tant qu'espace de débat et de relais des préoccupations des citoyens européens, sa tâche s'est avérée décisive pour la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe sur tout le territoire européen et au-delà.

3. Les textes (avis, résolutions, recommandations) adoptés par l'Assemblée fournissent d'importantes lignes directrices au Comité des Ministres ainsi qu'aux gouvernements et parlements des Etats membres. L'Assemblée est à l'origine de nombreux traités internationaux ou instruments normatifs comme la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention – STE n° 5). Sa procédure de suivi et ses missions d'observation des élections constituent un apport d'une très grande importance pour la défense de la démocratie pluraliste en Europe.

4. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a d'ailleurs récemment rappelé que «les parlementaires ont un rôle important à jouer dans la construction d'une culture des droits de l'homme durable dans leur propre pays», notamment «pour s'assurer que les promesses d'un gouvernement en matière de droits de l'homme ne sont pas oubliées».

5. Cependant, pour que l'Assemblée puisse jouer pleinement son rôle d'organe de vigilance sur le respect des normes et règles démocratiques, elle doit disposer des ressources financières nécessaires. Comme elle doit toujours être prête à réagir, la gestion de son budget obéit à un principe de base: assurer le financement de toutes ses activités. Le budget doit donc être géré avec suffisamment de souplesse pour lui permettre de réagir en temps réel aux questions et évolutions politiques, qui sont souvent imprévisibles.

6. C'est pourquoi, lors de leur 246e réunion en juin 1975, les Délégués des Ministres ont décidé que la technique de l'enveloppe budgétaire pouvait être appliquée à la partie des dépenses consacrées au fonctionnement de l'Assemblée. Dans ce contexte, ils ont 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».

7. Jusqu'à présent, grâce à une gestion rigoureuse, aucune activité majeure proposée par l'Assemblée ou ses organes n'a été bloquée par manque de financement, alors que les crédits dont elle dispose ont fait l'objet d'une forte diminution ces trois dernières années.

---

1. *Texte adopté par la Commission permanente* agissant au nom de l'Assemblée le 29 mai 2009 (voir Doc. 11912, rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Wille).

8. Cette réduction des crédits a amené l'Assemblée à faire des efforts importants de rationalisation dans son fonctionnement et ses méthodes de travail. Ainsi, l'Assemblée a accéléré le passage de l'ère papier à celle des nouvelles technologies, notamment avec la suppression des versions définitives des comptes rendus au profit d'un DVD, avec la suppression des recueils des documents officiels de l'Assemblée, avec la création d'un site extranet à usage réservé aux membres de l'Assemblée (afin de supprimer les envois papier) et avec la réduction progressive des tirages de documents pendant les parties de session.

9. Parallèlement à ces efforts, l'Assemblée a choisi de réduire le nombre de réunions de ses commissions et de privilégier Strasbourg et Paris comme lieux de rencontre, principalement afin d'économiser sur l'interprétation. Ainsi, Budapest a été abandonnée comme lieu de réunion, de même que certains endroits éloignés des bassins linguistiques traditionnels de l'Organisation.

10. L'Assemblée est consciente des difficultés budgétaires que connaissent les Etats membres du Conseil de l'Europe en raison de la crise économique et financière mondiale. Aussi est-elle prête à revoir l'ensemble de ses dépenses afin de dégager de nouvelles économies, sans toutefois toucher le cœur de son fonctionnement, pour ne pas alourdir le poids des contributions aux différents budgets du Conseil de l'Europe payées par les Etats membres, dont certains doivent faire face à de graves difficultés budgétaires.

11. Etant donné les circonstances exceptionnelles, l'Assemblée est disposée à réaliser 2 % d'économies dans ses dépenses de fonctionnement pour 2010. Ces économies toucheront essentiellement la production et l'envoi de documents, la suppression des comptes rendus des débats en langue allemande et italienne, la suppression des procès-verbaux des séances plénières – ce qui conduira à un remaniement du Service de la séance –, ainsi que la réduction des réunions des 10 commissions, en dehors de Strasbourg ou Paris, selon un rythme d'une réunion extérieure par commission tous les deux ans. Ainsi, seules cinq commissions seront autorisées à tenir une réunion plénière extérieure en 2010. Les cinq autres commissions devront organiser leurs réunions soit à Strasbourg soit à Paris. Ces changements permettront des économies importantes en frais d'interprétation et en frais de mission.

12. Malgré ces réductions budgétaires, l'Assemblée continuera, en 2010, les 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, conformément à sa Résolution 1548 (2007) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée.

13. Cependant, l'Assemblée ne veut pas paver davantage la voie de son affaiblissement, alors qu'elle est la seule institution parlementaire purement européenne où siègent, d'une manière régulière, les représentations nationales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle elle se refuse à proposer des réductions plus significatives qui toucheraient le cœur de son fonctionnement, à savoir la réduction plus importante des réunions de ses commissions, voire de leur fonctionnement ou de la durée de ses parties de session. En effet, l'Assemblée demeure la seule enceinte parlementaire européenne offrant aux parlements nationaux de ses Etats membres la possibilité de discuter et de coopérer ensemble dans la recherche de réponses aux défis de l'Europe d'aujourd'hui.

14. Par ailleurs, l'Assemblée rappelle que l'article 22 de la Conventioneuropéenne des droits de l'homme précise qu'elle élit les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) au titre de chaque Haute Partie contractante à la Convention. Aussi souhaite-t-elle rassembler au sein de son secrétariat l'ensemble des fonctions administratives liées à la procédure d'élection des juges actuellement effectuée par différentes parties du secteur intergouvernemental. C'est pourquoi, afin de se conformer au texte de la Convention et d'éviter des délais dans la procédure, l'Assemblée souhaite créer une unité qui serait chargée de toutes les communications avec les Hautes Parties contractantes.

15. Enfin, l'Assemblée note que sa demande de remplacement des tableaux d'affichage des votes par des écrans de grande taille de type «mur d'images» a été incluse dans le plan d'investissement 2009-2013, et programmée pour 2011.

On trouvera en annexe au présent avis:

i. un tableau des dotations demandées pour 2010, présenté selon la méthodologie de budgétisation basée sur les résultats, qui a été simplifié, ce qui a conduit le secrétariat de l'Assemblée à présenter le budget selon un seul secteur d'activité: le fonctionnement de l'Assemblée;

ii. une brève explication des principales dépenses;

iii. 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 pour 2010 €
Chapitre 0310 – Fonctionnement de l'Assemblée	
Dépenses de personnel	
Articles	
0000001 – Rémunération du personnel recruté dans le cadre des emplois permanents	8 469 300
0000003 – Rémunération et charges accessoires du personnel temporaire	680 100
0000046 – Rémunération du personnel sur fonction à durée déterminée	415 100
0000005 – Rémunération, indemnités et charges sociales du Secrétaire général de l'Assemblée	257 100
0000007 – Heures supplémentaires – indemnités statutaires et autres	p.m.
0000013 – Fonctionnaires nationaux mis à disposition de l'Assemblée	p.m.
0000016 – Frais de recrutement à l'arrivée et au départ – congé dans le pays d'origine	31 300
Total dépenses de personnel	**9 852 900**
Dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement	
Articles	
0000054 – Equipement	12 900
0000080 – Frais de mission	290 0000
0000095 – Dépenses de représentation, frais de fonction et déplacement des membres de l'Assemblée	350 000
0000115 – Interprétation	1 771 300
0000116 – Traduction	514 800
0000124 – Publications et impressions	410 100
0000125 – Production externalisée de documents	33 000
0000129 – Consultation d'experts	131 600
0000162 – Dépenses du Cabinet du Président de l'Assemblée	60 000
0000163 – Frais de fonction du Président de l'Assemblée	90 000
0000166 – Dépenses d'accueil des invités de l'Assemblée	p.m.
0000171 – Organisation de conférences ad hoc	125 000
0000204 – Modernisation de l'équipement de l'Assemblée	p.m.
0000205 – Prix européens	83 000
0000206 – Coûts de maintenance et d'exploitation du vote électronique	41 800
0000250 – Programme de coopération et de suivi	694 300
0000370 – Dotation des groupes politiques de l'Assemblée.	726 800
0000392 – Autres dépenses non spécialement prévues au présent titre	100 000
Total dépenses de matériel et autres dépenses de fonctionnement	**5 434 600**
Total du titre III	**15 287 500**

Election des juges	Crédits demandés pour 2010 €
Chapitre 0310 – Fonctionnement de l'Assemblée	
0000046 – Rémunération du personnel sur fonction à durée déterminée	54 000
Dotation au compte spécial «0186» AP Titre III	
0000299 – Dépenses opérationnelles	20 000

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, sauf la commission de suivi), la dernière compte 27 membres (sans remplaçants). Au 1er janvier 2009, 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 A1/2	1 B3	(1 B4/B5)
	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 fonction) 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 fonctions en postes permanents.

Par ailleurs, étant chargée de l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, au titre de chaque Haute Partie contractante, l'Assemblée souhaite créer une nouvelle unité au sein du secrétariat de l'Assemblée, chargée de la totalité de la procédure d'élection, y compris de la communication avec les Hautes Parties contractantes. Actuellement, une partie des fonctions liées à cette procédure est placée sous la responsabilité de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques. Le transfert des responsabilités nécessiterait également le transfert d'un poste B4/B5 au secrétariat de l'Assemblée, ou la création d'une fonction de même grade.

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 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.

En résumé, le projet de budget pour 2010 en termes réels se monte à 15 287 500 € (non compris le taux d'inflation et les ajustements salariaux retenus pour 2010). A ce montant s'ajoutent le coût d'un poste B4/B5 lié à la procédure d'élection des juges, évalué à 54 000 €, et une dotation de 20 000 € au compte spécial «0186» permettant de couvrir les frais de voyage et de séjour des candidats participant aux entretiens de la sous-commission.

Les crédits sont répartis comme suit:			
Personnel permanent et temporaire:	9 852 900 €	Unité élection juges:	54 000 €
Interprétation:	1 771 300 €		
Traduction:	514 800 €		
Impression de documents:	443 100 €		
Dotation aux groupes politiques:	726 800 €		
Sous-total:	13 308 900 €		
Activités:	1 978 000 €	Dotation compte spécial:	20 000 €
Total général:	15 287 500 €		**74 000 €**

Malgré la réduction de ses crédits, l'Assemblée continuera, en 2010, 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 de ceux d'autres institutions parlementaires. 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 parlementaire, y compris ceux de la commission de suivi de l'Assemblée.

L'Assemblée parlementaire a, en effet, un rôle particulier à jouer. Elle est la seule institution parlementaire purement européenne où siègent, d'une manière régulière, les représentations 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 des bureaux ou de la Commission permanente). L'Assemblée est la seule institution, excepté le Parlement européen, à offrir une telle fréquence et densité d'activité des parlementaires nationaux en une seule enceinte internationale.

Les commissions de l'Assemblée continueront d'organiser plusieurs auditions et conférences thématiques (deux ou trois grandes conférences durant l'année). Par ailleurs, l'Assemblée continuera à coopérer étroitement avec les autres assemblées parlementaires européennes (Parlement européen, Assemblées parlementaires de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de la Communauté d'Etats indépendants (CEI), etc.) ou internationales (Parlement panafricain, l'Assemblée parlementaire asiatique, Parlement d'Amérique latine, 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 poursuivra sa coopération avec des représentants de la Knesset et du Conseil législatif palestinien.

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

Annexe 3

Fonctionnement de l'Assemblée			
Logique d'intervention	**Indicateurs de performance**	**Sources de vérification**	**Hypothèses**
Objectif du secteur d'activité Le bon fonctionnement de la session et des diverses instances de l'Assemblée.			
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. Communicationdu 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 réunion sont disponibles en temps et en heure.	Ordre du jour, carnets de bord et procès-verbaux des réunions de commissions. Actes de séminaires et de conférences.	Disponibilités des membres.
Résultat attendu 3 La coopération inter-parlementaire, y compris l'observation d'élections et l'assistance aux parlements nationaux, est gérée en fonction de l'actualité politique.	Les activités de coopération sont adaptées aux demandes et aux 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.	Les activités de l'Assemblée sont couvertes par les médias. Les communiqués de presse et le nombre de visiteurs sur le site web de l'Assemblée sont comptabilisés.	Supports d'information et de presse (base de données d'analyse des médias, Factiva). Recueil de statistiques sur la couverture médiatique.	