

40^e SESSION

Réunion à distance

Rapport

CG(2021)40-06

24 mars 2021

Budget du Congrès pour 2022-2023

Bureau du Congrès

Corapporteuses¹ : Anna MAGYAR, Hongrie (R, PPE/CCE) et Barbara TOCE, Italie (L, SOC/V/DP)

Recommandation 454 (2021)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Le Congrès a demandé à de multiples reprises que sa part du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe soit portée à 3 % afin de lui garantir une dotation budgétaire qui lui permettrait de contribuer pleinement à la réalisation des priorités du Conseil de l'Europe. Cependant, cette part a baissé de plus de 13 % en dix ans, passant de 2,92 % en 2010 à 2,53 % en 2020, tandis que le nombre de postes passait de 47 à 38, dont deux sont gelés – et ne peuvent donc pas être pourvus – depuis plusieurs années.

Ces réductions ont eu un impact négatif sur les activités du Congrès, notamment une augmentation significative de l'arriéré des rapports de suivi sur la situation des collectivités locales et régionales dans les États membres et une réduction des activités thématiques. Toute réduction supplémentaire du budget et des ressources du Congrès lors du prochain biennium entraînerait une réduction significative de ses activités et exposerait à un risque supplémentaire ses activités statutaires et ses activités thématiques et de coopération, lesquelles ont déjà dû être adaptées par le passé pour faire face à la baisse des ressources.

La présente recommandation attire donc l'attention une nouvelle fois sur la nécessité d'inclure dans le projet de programme et budget pour le prochain biennium une dotation budgétaire du Congrès qui prendrait pleinement en considération sa contribution aux travaux et priorités du Conseil de l'Europe, en revenant progressivement à une part de 3 % du Budget ordinaire dont le Congrès a besoin pour mener à bien ses opérations et remplir son mandat, et de doter le Congrès de ressources humaines proportionnées à ses tâches. La recommandation appelle aussi à une mobilisation des ressources axée sur les contributions volontaires et les mises à disposition et à l'utilisation des mesures exceptionnelles prévues pour les organes de suivi pendant le prochain biennium.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 454 (2021)²

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

1. réaffirmant son rôle institutionnel, en tant que voix des collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe et gardien de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) ratifiée par les 47 États membres, et sa responsabilité de promouvoir et de favoriser la mise en œuvre des normes communes du Conseil de l'Europe pour l'autonomie locale et la démocratie régionale en Europe ;

2. rappelant que la Charte du Congrès dispose que la conformité avec la CEAL de la part des Parties doit faire l'objet d'un suivi régulier et que depuis 2014 l'activité de suivi n'a cessé d'augmenter, entraînant un arriéré important encore aggravé par les retards dus à la pandémie que nous subissons actuellement ;

3. se référant aux échanges de vues réguliers entre le Président et le Secrétaire général du Congrès avec le Comité des Ministres, et se félicitant du soutien et de la satisfaction exprimés par les États membres et le Comité des Ministres concernant les résultats obtenus et les réformes entreprises par le Congrès ;

4. rappelant les réductions budgétaires successives que le Congrès a connues au fil des années et notant que les États membres reconnaissent et comprennent les risques que de nouvelles réductions budgétaires pourraient faire peser sur ses activités statutaires et ses activités de post-suivi, thématiques et de coopération, lesquelles sont adaptées aux attentes et intérêts spécifiques des États membres ;

5. rappelant en outre que le Congrès a été contraint de supprimer certaines activités, notamment celles qui lui permettent de répondre aux difficultés recensées dans les rapports annuels de la Secrétaire Générale sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit ainsi qu'aux priorités des présidences successives du Comité des Ministres ;

6. soulignant que depuis 2010 le Congrès n'a cessé de contribuer aux gains d'efficacité de l'Organisation et qu'il a subi des restrictions budgétaires, tant en termes opérationnels que de personnel, proportionnellement supérieures à sa part du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe ;

7. rappelant les demandes répétées du Congrès que sa part du budget du Conseil de l'Europe revienne à 3 % afin de lui garantir une dotation budgétaire qui lui permettrait de contribuer pleinement à la réalisation des priorités du Conseil de l'Europe ;

8. rappelant que la part réelle du Congrès au sein du Budget ordinaire a baissé de plus de 13 % en dix ans, passant de 2,92 % en 2010 à 2,53 % en 2020, tandis que le nombre de postes passait de 47 à 38, dont deux sont gelés ;

9. rappelant les réformes successives qu'il a menées en 2010, 2015, 2018 et 2019 et sa volonté de contribuer à l'effort global de l'Organisation ;

10. saluant la décision du Comité des Ministres d'appliquer l'ajustement à l'inflation au cours du biennium actuel et soulignant la nécessité de le maintenir pour le prochain biennium afin de garantir la capacité de l'Organisation à répondre aux nouveaux défis tout en assumant ses tâches statutaires ;

11. saluant la solution trouvée pour financer l'interprétation et la traduction dans les langues de travail du Congrès : l'allemand, l'italien et le russe ;

12. Appelle le Comité des Ministres :

a. à reconnaître les résultats obtenus et les efforts déployés par le Congrès pour améliorer son efficacité, malgré une dotation budgétaire réduite et des restrictions substantielles quant aux ressources humaines mises à sa disposition ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2021, 1^e séance, corapporteuses : Anna MAGYAR, Hongrie (R, PPE/CCE) et Barbara TOCE, Italie (L, SOC/V/DP).

b. à assurer, par son dialogue politique régulier avec le Congrès, la cohérence entre les priorités définies par ce dernier et ses dotations budgétaires afin de parvenir à une masse critique et d'avoir un impact réel ;

c. à réfléchir à la meilleure manière d'utiliser les capacités politiques et opérationnelles du Congrès et de son Secrétariat pour cibler et concentrer toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant les collectivités locales et régionales et leurs responsables politiques ;

d. à encourager les États membres à faire des contributions volontaires pour des activités opérationnelles concrètes et à mettre des agents à la disposition du Secrétariat du Congrès ;

e. à inclure le suivi de la CEAL assuré par le Congrès dans le dispositif de mesures exceptionnelles visant à rattraper les retards entraînés par la crise sanitaire de la Covid-19 ;

f. à allouer au Congrès, pour le biennium 2022-2023, un budget opérationnel et des ressources humaines à la mesure des exigences de son fonctionnement institutionnel ainsi que de ses tâches statutaires, institutionnelles, de suivi, thématiques, consultatives et de conseil, afin de lui permettre de mettre en œuvre les priorités identifiées pour le mandat actuel ;

g. à accepter de revenir progressivement à une part de 3 % du Budget ordinaire sans laquelle le Congrès ne peut tout simplement pas assurer les tâches qui lui sont confiées et qui sont attendues de lui ;

h. à tenir compte de l'ajustement de l'inflation pour le prochain biennium afin de maintenir le Conseil de l'Europe en tant qu'acteur compétent dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit, afin de permettre à tous ses organes et structures d'agir dans l'intérêt des citoyens des 47 États membres ; et

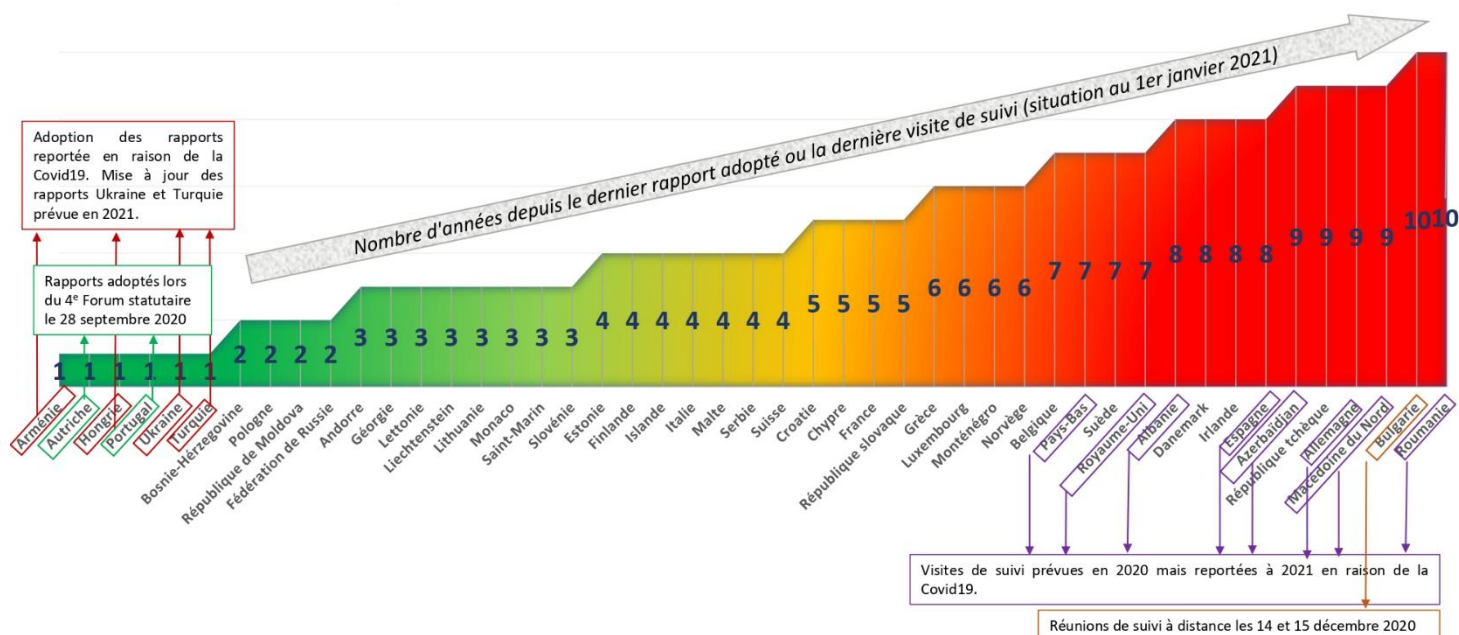
i. à inviter la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à accorder au Congrès, dans le projet de programme et budget pour le biennium 2022-2023, une dotation budgétaire qui soit pleinement à la mesure de sa contribution aux priorités du Conseil de l'Europe en tant qu'organe de suivi et organe paneuropéen de promotion de la démocratie territoriale, encourageant la décentralisation ainsi que les débats et les échanges de bonnes pratiques entre élus locaux et régionaux sur les principales questions d'actualité de nos sociétés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Depuis 2008, le Congrès tient régulièrement des débats sur ses ressources budgétaires, ses perspectives de développement, les ressources nécessaires et les choix à faire pour atteindre les objectifs identifiés dans ses priorités.
2. Le Congrès a demandé de manière répétée que le principe d'une croissance réelle zéro (tenant compte de l'inflation) soit appliqué et que sa part du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe soit portée à 3 % afin de lui garantir une dotation budgétaire qui lui permettrait de contribuer pleinement à la réalisation des priorités du Conseil de l'Europe.
3. Les ressources financières actuelles du Congrès couvrent ses activités de base et ne lui permettent pas de concrétiser pleinement son potentiel. Pour cette raison, en 2013 le Bureau a adopté un document de position et informé le Comité des Ministres que toute réduction supplémentaire mettrait en péril l'activité du Congrès et compromettrait sa capacité unique à promouvoir la démocratie locale et régionale en Europe.
4. Ces dix dernières années, le Congrès a contribué aux économies demandées à toutes les entités du Conseil de l'Europe d'une manière plus que proportionnelle à sa part du budget de l'Organisation. Ainsi, sa part du Budget ordinaire n'a cessé de s'éloigner de l'objectif des 3 % et la réduction a été de plus de 13 % en dix ans, passant de 2,92 % en 2010 à 2,53 % en 2020 (voir le Tableau 1 en annexe).
5. De même, pour ce qui concerne les ressources humaines, le Congrès a apporté une plus grande contribution en proportion de ses effectifs. Ainsi, le nombre de postes a été réduit de près de 20 % ces dernières années, passant de 47 en 2010 à 38 en 2020, dont deux sont gelés – en ne peuvent donc pas être pourvus – depuis plusieurs années (voir le Tableau 2 en annexe). Cette situation rend considérablement plus difficile la mise en œuvre des activités.
6. Le Congrès n'a cessé de soutenir la réforme du Conseil de l'Europe et a lui-même mené, dans un esprit similaire, plusieurs réformes de ses structures et méthodes de travail en vue d'améliorer son efficacité. Ces réformes ont nécessité d'apporter des changements à la Résolution statutaire du Congrès ainsi qu'à sa Charte et ses Règles et procédures afin de mettre l'accent sur ses activités statutaires essentielles et de contribuer aux mesures d'économie de l'Organisation. De plus, le Congrès a déployé ces dernières années des efforts considérables pour contribuer aux mesures d'économie et s'est attaché en particulier à réduire certains coûts de fonctionnement, notamment en réduisant les impressions grâce à une utilisation optimale de son site web pour l'accès des membres aux documents et pour l'inscription en ligne aux réunions et aux sessions.
7. Le Congrès reste déterminé à poursuivre ses efforts concernant les gains d'efficacité potentiels dans sa gestion et son fonctionnement. Il doit cependant disposer de ressources suffisantes pour apporter un soutien de qualité à ses membres, les élus locaux et régionaux des 47 États membres. Ceci est particulièrement crucial à un moment où les collectivités locales et régionales ont été à l'avant-garde de la réponse à la crise créée par la pandémie de la COVID-19 et sont appelées à jouer un rôle important dans la reprise post-crise. Moins de ressources pour le Congrès signifierait moins de soutien aux collectivités locales et régionales en ces temps difficiles.
8. Les travaux préparatoires pour le prochain biennium ont débuté et le Congrès doit attirer l'attention du Comité des Ministres sur l'évolution négative de son budget et les risques liés à une nouvelle réduction de ses ressources.
9. Les priorités du Congrès pour les prochaines années sont dans le droit fil de celles du Conseil de l'Europe et du cadre stratégique quadriennal de la Secrétaire Générale pour 2022-2025. Il est donc essentiel que le Congrès reçoive du Comité des Ministres des ressources suffisantes pour lui permettre de mettre en œuvre ces priorités et de contribuer utilement à la mise en œuvre des priorités et des programmes de travail définis par les présidences successives du Comité des Ministres.
10. À cet égard, il est préoccupant que des activités statutaires telles que le suivi et l'observation d'élections locales et régionales aient dû être réduites ces dernières années. Dans le cas du suivi, cela a eu pour effet un arriéré important, encore amplifié par les restrictions des déplacements liées à la

crise sanitaire actuelle (voir le tableau ci-dessous). Les mesures exceptionnelles proposées par la Secrétaire Générale pour le mécanisme de suivi concernant les retards découlant de la crise sanitaire actuelle, que le Comité des Ministres a approuvées, devraient être étendues au suivi du Congrès afin de combler ces retards et d'éviter d'augmenter encore le volume de l'arriéré.

ARIÉRÉ DES PAYS POUR DES VISITES DE SUIVI AU 1 JANVIER 2021



11. D'autres activités opérationnelles, telles que celles qui concernent la jeunesse ou l'inclusion des Roms, sont menacées ou ne peuvent plus être menées faute d'un financement durable.

12. Dans ce contexte difficile, le Congrès a reçu ces dernières années un nombre croissant de demandes de coopération ou d'assistance en lien avec des projets de réformes des États membres concernant la structure, le financement et le fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux et de leurs associations nationales. Il met actuellement en œuvre des projets pour une valeur totale de quelque 4,5 millions d'euros (voir le tableau ci-dessous). Par conséquent, il est attendu du Congrès qu'il suive l'évolution de ces projets et qu'il intensifie ses activités de dialogue post-suivi et de coopération avec certains États membres.

Activités de coopération menées actuellement par le Congrès

Pays	Projet	Financement	Budget
Arménie	Renforcer l'Association des communes d'Arménie et une gouvernance locale transparente et participative en Arménie	Suisse	900 000
Moldova	Renforcer la culture de dialogue et de consultation des autorités locales en République de Moldova	Bulgarie, Liechtenstein, Lituanie, Norvège, Roumanie, Suède, Suisse	175 000
Géorgie	Renforcer la démocratie participative et les droits de l'homme au niveau local en Géorgie	Allemagne, Autriche, France, Lettonie, Liechtenstein, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Suède	900 000
Ukraine	Renforcer la démocratie et instaurer la confiance au niveau local en Ukraine	Allemagne, Canada, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie	1 600 000
Mostar	Renforcer la participation démocratique dans la ville de Mostar	Luxembourg, Norvège	500 000
Kosovo*	Promouvoir la démocratie locale au Kosovo*	Irlande, Norvège	400 000
Maroc	Renforcement de la gouvernance démocratique au niveau local et régional au Maroc	Liechtenstein, Norvège, Espagne	294 045
Tunisie	Promouvoir la gouvernance locale en Tunisie	Liechtenstein, Norvège, Espagne	346 096
			4 475 000

(*) Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

13. Ainsi, malgré un contexte budgétaire difficile, le Congrès a pris la responsabilité de la gestion de ces ressources financières additionnelles afin de devenir un acteur opérationnel sur le terrain, en complément de ses activités statutaires. Les ressources extrabudgétaires servent à la mise en œuvre d'activités de coopération qui permettent au Congrès d'étendre ses travaux dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit et contribuent aux programmes opérationnels du Conseil de l'Europe.

14. Le Congrès gère efficacement les ressources extrabudgétaires fournies par des États membres et la Commission européenne et il coopère étroitement et développe des synergies avec d'autres services du Conseil de l'Europe et ses bureaux extérieurs où des agents du Congrès ont été recrutés. Cette stratégie doit être poursuivie et renforcée dans les années à venir.

15. Le Congrès reste déterminé à contribuer utilement aux réalisations du Conseil de l'Europe et doit disposer de ressources suffisantes pour atteindre cet objectif depuis sa place spécifique et dans son rôle unique au sein de l'Organisation. De nouvelles réductions de son budget opérationnel et/ou de ses ressources humaines compromettraient gravement sa capacité à assumer ce rôle, ses activités statutaires et sa capacité à répondre à la demande croissante d'activités de post-suivi de la part des États membres, ainsi que son potentiel croissant en matière d'activités de coopération, lesquelles sont étroitement liées à ses activités statutaires.

16. Le Congrès reste également déterminé à contribuer à l'identification et la mise en œuvre des priorités et du programme pour le prochain biennium, à la lumière du cadre stratégique quadriennal de la Secrétaire Générale et des priorités thématiques des présidences du Comité des Ministres, en synergie et complémentarité avec le secteur intergouvernemental et l'Assemblée parlementaire.

17. Il poursuivra sa réforme et concentrera ses activités autour de ses priorités essentielles pour le prochain biennium ; il continuera de mettre en œuvre des activités visant à contribuer, au niveau local et régional, aux campagnes actuelles et futures du Conseil de l'Europe et aux programmes spécifiques consacrés à des questions d'actualité. Toutefois, pour remplir efficacement sa mission statutaire et mettre en œuvre ses priorités essentielles concernant la promotion et le développement de la démocratie locale et régionale, le Congrès doit pouvoir compter sur une capacité d'action durable, laquelle suppose un niveau de ressources suffisant.

18. Compte tenu de ces éléments, la recommandation du Congrès appelle le Comité des Ministres à reconnaître les résultats obtenus et les efforts déployés par le Congrès pour accroître son efficacité malgré une dotation budgétaire réduite et de fortes restrictions des ressources humaines mises à sa disposition.

19. Elle insiste sur l'importance de garantir une cohérence entre les priorités définies par le Congrès et ses dotations budgétaires, afin de parvenir à une masse critique et d'avoir un impact réel, et d'utiliser de manière optimale les capacités politiques et opérationnelles du Congrès et de son Secrétariat afin de cibler et de concentrer toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant les collectivités locales et régionales et leurs responsables politiques.

20. La recommandation appelle par ailleurs à ce que le budget opérationnel et les ressources humaines du Congrès pour le biennium 2022-2023 soient à la mesure des exigences de son fonctionnement institutionnel ainsi que de ses tâches statutaires, institutionnelles, de suivi, thématiques et de conseil.

21. Plus spécifiquement, la recommandation appelle le Comité des Ministres à inclure le suivi de la CEAL assuré par le Congrès dans le dispositif de mesures exceptionnelles visant à rattraper les retards entraînés par la crise sanitaire de la Covid-19, afin de réduire les délais et d'éviter que l'arriéré ne continue d'augmenter.

22. Compte tenu de la place croissante des ressources extrabudgétaires et des difficultés budgétaires décrites ci-dessus, la recommandation appelle les États membres à faire des contributions volontaires pour des activités opérationnelles concrètes et à mettre des personnels à la disposition du Secrétariat du Congrès.

23. Enfin, la recommandation appelle la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à accorder au Congrès, dans le projet de programme et budget pour le biennium 2022-2023, une dotation budgétaire qui soit pleinement à la mesure de sa contribution aux priorités du Conseil de l'Europe en tant qu'organe de suivi et organe paneuropéen de promotion de la démocratie territoriale, encourageant la décentralisation ainsi que les débats et les échanges de bonnes pratiques entre élus locaux et régionaux sur les principales questions d'actualité de nos sociétés. Et appelle le Comité des Ministres à préserver le principe d'une croissance réelle zéro et à garder à l'esprit les risques, pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble et le Congrès en particulier, que pourrait entraîner au cours du prochain biennium et au-delà un budget basé sur une croissance nominale zéro plutôt que – au minimum – une croissance réelle zéro.

ANNEXE

Tableau 1 – Évolution des ressources humaines au sein du Secrétariat du Congrès

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Postes	42	41	39	37	37	37	37	37	37*	37*	37*
Positions	5	5	5	5	5	4	2	2	1	1	1
Total	47	46	44	42	42	41	39	39	38	38	38

(*) dont 2 postes gelés.

Tableau 2 – Évolution du budget opérationnel du Congrès

	2010	2011	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**	2019*	2020*
CdE	218 337 900	217 017 900	240 016 900	243 970 300	244 095 200	245 067 600	259 915 400	260 090 500	244 477 300	244 477 300	254 845 600
Congrès	6 384 400	6 311 900	6 996 900	6 726 100	6 696 500	6 891 400	7 126 400	7 113 300	6 201 500	6 201 500	6 442 000
% part du Cong	2,92	2,91	2,92	2,76	2,74	2,81	2,74	2,73	2,54	2,54	2,53
% non dépensé Cong	2,88	1,98	0,74	2,31	3,23	1,13	2,81	1,74	2,67	0,53	7,73

(°) Chiffres du budget du Conseil de l'Europe et du Congrès, tels qu'approuvés. % non dépensé du Congrès avec ajustement.

(*) incluant les dotations au Fonds de pension à partir de 2012.

(**) ajusté après la cessation du statut de grand contributeur de la Turquie.