

COMMENT UTILISER LE DOCUMENT **PROGRAMME** **ET BUDGET**

*Son approche RBM,
sa structure*

Délégués des Ministres
Document CM

1481 (Budget) Réunion,
21-23 novembre 2023

CM(2023)130-add2

31 août 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Cette brochure a pour but d'expliquer comment le Programme et Budget 2024-2027 a été préparé et structuré. Elle doit permettre aux personnes qui ne sont pas familières avec la méthodologie et les procédures du Conseil de l'Europe de trouver l'information qu'elles recherchent dans un document qui, par nature, est très riche en données.

Le Programme et Budget définissent ce que le Conseil de l'Europe entend faire pour changer les choses au cours de la période 2024-2027, avec quelles ressources.

4 institutions

La Cour européenne des droits de l'homme
La Commissaire aux droits de l'homme
L'Assemblée parlementaire
Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

2 organes directeurs

Le Comité des Ministres
La Secrétaire Générale et le Secrétaire Général Adjoint

2 programmes d'appui

Soutenir l'action sur le terrain
Soutenir une organisation efficace et visible (Services communs, Administration générale)

7 programmes opérationnels

Garantir les droits humains et les libertés fondamentales
Promouvoir la justice sociale, la santé et un environnement durable
Unis pour l'Ukraine et la responsabilité - Registre des dommages
Agir pour l'égalité, la diversité et le respect
Renforcer la confiance dans les institutions publiques
Veiller à la sûreté, la sécurité et l'intégrité de la société et des personnes
Ancrer les valeurs démocratiques dans les sociétés européennes

Pour les **institutions**, les **organes directeurs** et les **programmes d'appui**, le document présente leur mission et leur plan de performance, le suivi des indicateurs, des structures et des ressources (personnel et opérationnel) pertinents. Les institutions présentent également leurs **priorités pour 2024-2027**. Les plans de performance illustrent la chaîne des résultats en indiquant les principales réalisations produites (produits et services) et les résultats attendus.

Pour les **programmes opérationnels**, le document présente - au niveau de leurs sous-programmes respectifs - le **problème** qu'ils entendent résoudre, leur **valeur ajoutée** et leur **logique d'intervention**, leur **théorie du changement** et leurs **priorités pour 2024-2027**, suivis des indicateurs, des structures et des ressources (en personnel et opérationnel) pertinents. Les théories du changement garantissent et démontrent que l'action envisagée contribuera à la réalisation des objectifs fixés. Les ressources disponibles sont également indiquées au niveau du programme, ainsi que la **théorie du changement de l'ensemble du programme**. Les **résultats immédiats** sont formulés comme le changement attendu pour les groupes cibles directs et sont basés sur le **principe SMART**.

Programmation selon la méthodologie de la gestion basée sur les résultats - Page 2

Pourquoi le Conseil de l'Europe agit-il et que fait-il - Page 3

Comment le Conseil de l'Europe agit-il - Page 6

Quelles sont les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le Programme - Page 7

Après la programmation et la budgétisation - Page 9

Programmation selon la méthodologie de gestion basée sur les résultats (RBM)

Se concentrer sur les résultats

La gestion basée sur les résultats (RBM) est une **stratégie de gestion** visant à modifier le mode de fonctionnement des organisations et à orienter toutes les actions et l'utilisation des ressources vers l'obtention de résultats clairement définis et démontrables¹.

Cela se fait par l'élaboration de **programmes et budgets** structurés autour d'**objectifs de politique publique** et la mise en place de **systèmes de suivi et d'évaluation**. L'accent est mis sur les résultats obtenus.

En bref, la programmation selon RBM vise à **décrire la logique d'intervention**, puis à mettre en œuvre, suivre et évaluer l'action, et à intégrer la gestion des risques à chacune de ces étapes. Un **programme bien conçu**, articulé autour d'objectifs clairs, peut faire l'objet d'un suivi, ce qui permet d'évaluer les progrès accomplis et d'apporter des corrections. Les évaluations de programmes permettent également d'**apprendre et de s'adapter** afin d'améliorer l'**efficacité et l'efficience**.

Cette approche permet à l'Organisation non seulement de structurer son intervention (au cours de la **phase de planification**) en veillant à ce que toutes les actions envisagées contribuent à résoudre le problème à traiter, mais aussi de s'assurer que c'est le cas tout au long de la mise en œuvre et d'en rendre compte par le biais du **suivi et de l'évaluation**. L'accent mis sur les résultats existe à tous les stades du cycle, de la définition des priorités au **suivi**, à **l'évaluation** et à **l'apprentissage**, comme le montre la figure 1.

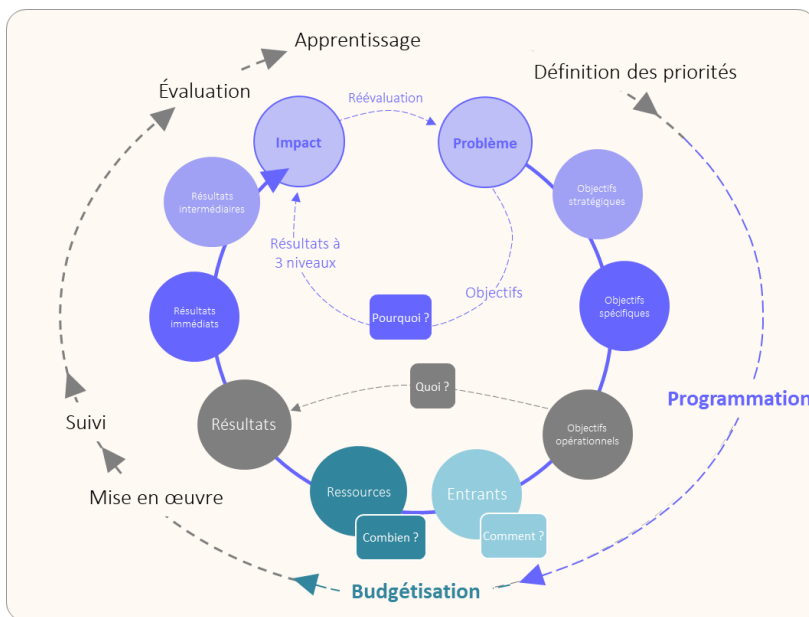


Fig. 1 - Cycle d'intervention du Conseil de l'Europe et étapes de gestion

¹ Pour plus de détails sur RBM, cf. la Stratégie de gestion du Conseil de l'Europe orientée vers les résultats 2023-2027, [CM/Inf\(2023\)8](#).

Pourquoi le Conseil de l'Europe agit-il et que fait-il

Planifier une chaîne de résultats et une logique d'intervention avec une valeur ajoutée

L'approche RBM signifie que le Programme et Budget sont étroitement liés, et abordent quatre questions fondamentales : pourquoi, quoi, comment, combien (cf. la figure 2).

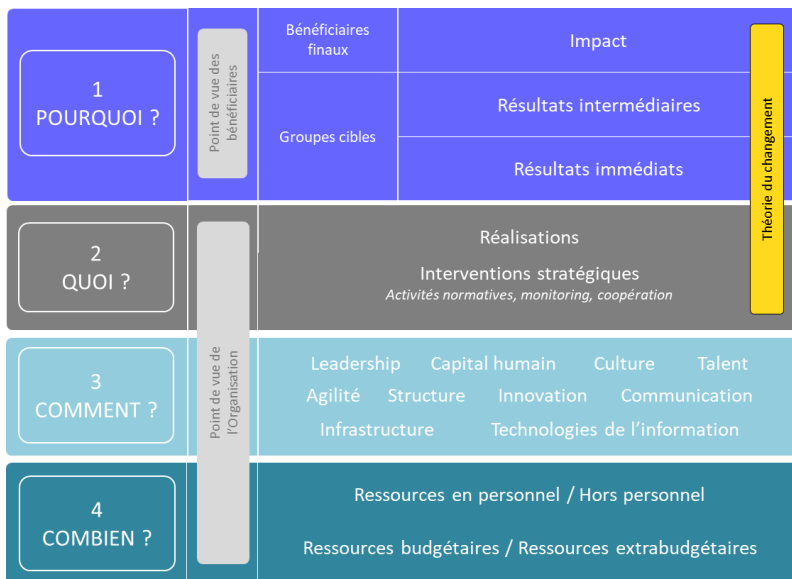


Fig. 2 - La gestion orientée vers les résultats, une approche intégrée couvrant le pourquoi, le quoi, le comment et le combien

RBM est déjà bien ancrée au sein du Conseil de l'Europe. Le **Programme** décrit comment les États membres entendent collectivement relever, par le biais de politiques publiques, les **défis prioritaires** auxquels l'Europe est confrontée dans le domaine des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

Avec RBM, la direction est définie par le résultat à atteindre. La planification du programme commence par une réflexion sur **le changement que le Conseil de l'Europe veut produire** et la différence qu'il veut faire.

RBM favorise **une logique de résultats**, par la production de programmes et de sous-programmes structurés autour d'objectifs de politique publique basés sur les problèmes et les défis identifiés. Elle repose donc sur une **compréhension globale des causes et des effets**.

La **théorie du changement** est au cœur de l'approche RBM. Cet outil garantit et démontre que l'action envisagée contribuera à la réalisation des objectifs fixés. Une théorie du changement est donc élaborée pour chaque programme et sous-programme, montrant comment le Conseil de l'Europe entend remplir sa mission, en collaboration avec ses États membres, par le biais d'**une chaîne de résultats à trois niveaux**. Une théorie du changement globale et à l'échelle de l'Organisation est reproduite dans la figure 3 et donne une vue d'ensemble de la manière dont l'Organisation vise dans son ensemble à apporter des changements dans son domaine de compétence.

Une **approche des résultats à trois niveaux** formule la manière dont l'Organisation cherche à influencer le changement en tenant compte des spécificités de ses activités et de ses produits :



Les résultats immédiats précisent les changements dans les connaissances, la sensibilisation ou l'accès aux ressources de la part des bénéficiaires de l'intervention. Par exemple : *à la suite d'une session de formation, les participants ont amélioré leurs connaissances dans un domaine donné.*



Les résultats intermédiaires précisent les changements attendus des groupes cibles. Ils peuvent être définis non seulement comme un changement, mais aussi comme la prévention d'un changement négatif : lorsque l'Organisation agit pour empêcher la détérioration du respect des normes en matière de droits humains. Par exemple : *après avoir amélioré leurs connaissances, les participants modifient leurs pratiques.*



L'impact est reconnu comme le résultat d'une combinaison de facteurs et du travail d'un grand nombre d'acteurs divers. Il représente le changement à long terme auquel l'Organisation contribue, en gardant à l'esprit le principe de subsidiarité. L'Organisation peut être amenée à poursuivre des actions dans des domaines où il est entendu que l'impact visé pourrait être difficile à atteindre.

L'action de l'Organisation s'articule ensuite autour de trois types d'interventions constituant un **triangle dynamique** (établissement de normes, suivi et coopération). Ces trois dimensions sont intégrées dans le fonctionnement et l'action de l'Organisation (cf. figures 2, 3 et 4) et constituent l'une de ses principales forces et l'un de ses avantages comparatifs. Des définitions de travail spécifiques ont été appliquées aux fins de la préparation du présent document :

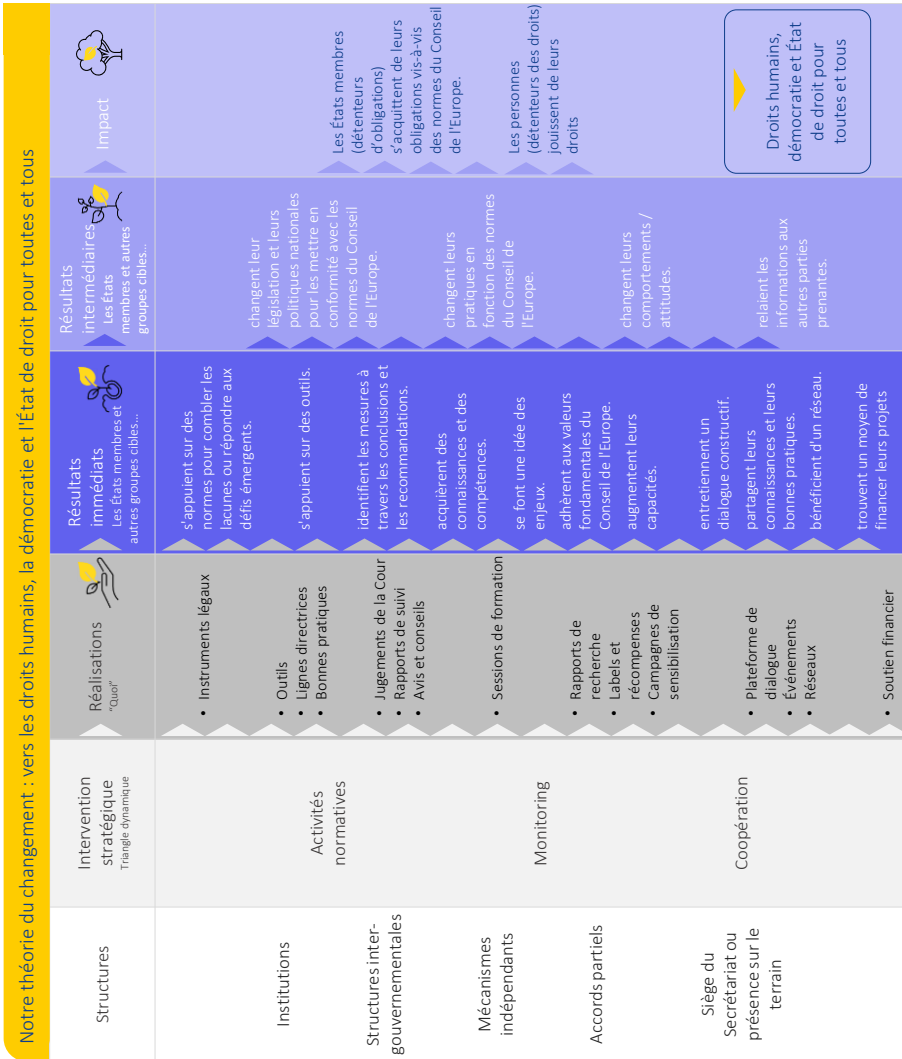
Les activités normatives comprennent les activités visant à l'élaboration et l'adoption de normes - juridiquement contraignantes ou non - des documents d'orientation ou à l'identification des bonnes pratiques, telles que des conventions, protocoles, recommandations, conclusions, lignes directrices ou recommandations de politiques.

Le suivi (monitoring) et le conseil comprennent les activités visant à apprécier le respect par les États des dites normes, que ce soit dans le cadre d'obligations juridiques ou à titre volontaire, en suivant une procédure juridique ou non ; par exemple, afin d'apprécier le respect d'une convention, d'une recommandation ou d'un engagement de la part d'un État partie.

La coopération comprend des activités menées principalement sur le terrain (dans les États membres et dans d'autres États), en vue de sensibiliser aux normes et aux politiques convenues par l'Organisation, de soutenir les États pour passer en revue leurs lois et leurs pratiques à la lumière de ces normes et de renforcer leurs capacités, y compris lorsque les procédures de suivi révèlent des secteurs dans lesquels des mesures doivent être prises pour se conformer aux normes de l'Organisation.

Les théories du changement au niveau des programmes et des sous-programmes contiennent des informations sur les **trois dimensions du triangle dynamique**. Ces informations sont également résumées dans le tableau synoptique qui se trouve au début du document (tableau 1). Une colonne indique le pourcentage des ressources consacrées à chaque dimension (en se référant uniquement aux activités financées par le Budget ordinaire et les accords partiels). Il est entendu que ces informations ont un caractère indicatif. Néanmoins, elle fournit des informations importantes sur le niveau des ressources que l'Organisation consacre à chaque dimension, qui peuvent ensuite être évaluées dans le temps.

Fig. 3 – Théorie du changement



Comment le Conseil de l'Europe agit

Déterminer les capacités organisationnelles

Décrire la *manière* dont l'Organisation entend mettre en œuvre le changement revient à déterminer ses capacités, y compris les structures mobilisées pour obtenir les résultats escomptés. Le triangle dynamique présenté ci-dessus est soutenu par [différents types de structures](#) :

Les [institutions](#) et les [organes directeurs](#) sont les organes statutaires prévus dans le Statut du Conseil de l'Europe² - le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et la Secrétaire Générale - et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux,³ la Commissaire aux droits de l'homme⁴ et la Cour européenne des droits de l'homme. Toutes les institutions et organes ont des prérogatives spécifiques établies dans les textes juridiques respectifs.

Les [structures intergouvernementales](#) sont des comités, réunissant des représentants d'États membres et éventuellement d'États ou d'organisations non-membres et observateurs, et fonctionnant selon des règles spécifiques⁵. Leur mandat est décidé par le Comité des Ministres (cf. CM(2023)131-final) et tous les États membres de l'Organisation ont le droit de participer à leurs activités. D'autres comités dont le mandat est fondé sur une convention du Conseil de l'Europe ou une résolution du Comité des Ministres soutiennent également les travaux de l'Organisation. Il s'agit de comités représentant les parties à un traité donné ou, dans le cas des comités basés sur une résolution, représentant tous les États membres du Conseil de l'Europe.

Les [mécanismes indépendants](#) sont des comités ou des organes composés d'experts nommés selon des procédures spécifiques et chargés de superviser le fonctionnement, l'opération et l'application des instruments internationaux, ou de mettre en œuvre des activités spécifiques. Ils sont créés par une résolution du Comité des Ministres ou prévus directement dans les instruments internationaux. Il est à noter que dans certains cas, ils fonctionnent dans le cadre d'un accord partiel - par exemple la Commission de Venise.

Les [accords partiels/élargis](#) sont une forme particulière de coopération au sein de l'Organisation. Ils permettent aux États membres de mener à bien des activités spécifiques entre eux (accords partiels) ou avec d'autres États (accords partiels élargis ou accords élargis)⁶. D'un point de vue statutaire, un accord partiel reste une activité de l'Organisation au même titre que les autres activités intergouvernementales, hormis le fait que les accords partiels ont leur propre budget et leurs propres méthodes de travail, déterminés uniquement par les membres de l'accord. Le cadre juridique est fourni par les résolutions du Comité des Ministres⁷. Ils sont formellement créés par une résolution du Comité des Ministres, qui contient le statut de l'accord et n'est adoptée que par les États qui souhaitent y participer.

Le [Secrétariat du siège](#) correspond à l'ensemble des services fournis au siège, y compris les services administratifs et d'appui. La [présence sur le terrain](#) permet d'aider les États membres, les pays partenaires et les entités à mettre en œuvre les normes européennes par le biais de programmes de coopération ciblés, principalement financés par des ressources extrabudgétaires.

Les structures et les ressources en personnel mobilisées pour obtenir les résultats attendus sont détaillées dans chaque sous-programme.

² Cf. articles 10 et 36 du [Statut](#).

³ Cf. [CM/Res\(2015\)9](#).

⁴ Cf. la [Résolution \(99\) 50](#) sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

⁵ Cf. la Résolution [CM/Res\(2021\)3](#) sur les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

⁶ *Accords élargis* pour les accords concernant tous les États membres et un ou plusieurs États non membres.

⁷ Cf. la [Résolution statutaire \(93\)28](#) sur les accords partiels et élargis modifiée et la Résolution (96)36 modifiée par la Résolution [CM/Res\(2010\)2](#).

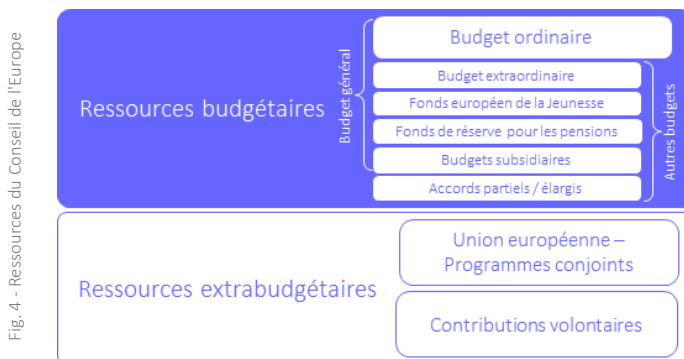
Quelles sont les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le Programme

Allocation des ressources budgétaires et extrabudgétaires

Les ressources, tant humaines qu'opérationnelles, doivent être allouées à la mise en œuvre du Programme afin d'atteindre les résultats escomptés. Les ressources allouées à chaque programme sont présentées dans le [tableau 1](#), qui donne une vue synoptique des ressources pour 2024-2025 et des perspectives budgétaires pour 2026-2027.

Le Programme et Budget regroupe les deux principaux types de ressources de l'Organisation, à savoir les [ressources budgétaires](#) et les [ressources extrabudgétaires](#).

Les ressources budgétaires regroupent le [Budget ordinaire](#) et les [autres budgets](#), par exemple les budgets des accords élargis/partiels. Conformément au règlement financier applicable, le [budget général](#) (c'est-à-dire le Budget ordinaire, le budget extraordinaire, le budget du Fonds européen pour la jeunesse, le Fonds de réserve pour les pensions et les budgets annexes) est approuvé par le Comité des Ministres, tandis que les [budgets des accords élargis et/ou partiels \(APE\)](#) sont approuvés conformément à leurs règlements respectifs par les membres des accords respectifs.



Les [dépenses générales d'encadrement](#)⁸ (GME) relatives aux grandes entités administratives opérationnelles et à la direction de la coordination des programmes (cf. organigramme, [annexe I](#)) sont incluses *au prorata* des programmes opérationnels respectifs. Les informations sur les ressources pertinentes sont fournies avec le [nombre d'emplois et le grade correspondant](#) (grade HC, A, L, B ou C) attribué au sous-programme. Dans la mesure où, dans certains cas, le personnel sert plus d'un sous-programme, leurs emplois sont répartis sur plusieurs lignes. Les chiffres obtenus ont été arrondis à 0,5. Les dépenses globales de personnel et le plafond des effectifs sont indiqués à l'Annexe VII. Les [coûts de pension](#) sont inclus dans le Budget ordinaire et dans chaque accord partiel/élargi.

⁸ Les dépenses générales d'encadrement sont les dépenses liées aux services centraux et de coordination d'une grande entité administrative, y compris le directeur général et/ou le(s) directeur(s) et les services centraux.

Toutes les informations budgétaires dans le projet de Programme et Budget sont exprimées aux prix de 2023, avec une réserve pour l'inflation incluse dans les provisions communes. Conformément au règlement financier, la Secrétaire Générale présentera un budget ajusté pour 2025 avant le 30 septembre 2024. Le projet de budget biennal pour 2026-2027 sera soumis au Comité des Ministres en août 2025, accompagné de propositions d'ajustement du Programme et des mandats des comités intergouvernementaux, le cas échéant, à la suite de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme à la fin du mois de juin 2025.

Certains accords partiels/élargis reçoivent des contributions en nature, en particulier ceux qui ne sont pas basés au siège et dont les frais de fonctionnement et l'infrastructure locale sont pris en charge par le pays hôte. Ces contributions estimées sont présentées sous la rubrique « [autres contributions](#) » dans chaque sous-programme concerné.

Les [ressources budgétaires](#) proviennent des [contributions obligatoires des États membres](#). D'autres recettes, telles que les produits financiers, sont détaillées dans la section Recettes.

Outre les ressources budgétaires, le document du Programme et Budget, et notamment le tableau synoptique ([tableau 1](#)), inclut également les [ressources extrabudgétaires](#) réparties en deux catégories : les [ressources assurées](#), qu'elles proviennent de l'Union européenne (programme conjoints et coopération avec l'UE) ou de contributions volontaires, et les [ressources non assurées](#), qui correspondent aux besoins des projets non encore financés.

Les [contributions de l'Union européenne aux programmes conjoints](#) constituent un élément important des ressources de l'Organisation. Elles sont incluses au *prorata temporis de la durée* du programme conjoint concerné sur la base des informations disponibles à une date donnée. Seuls les programmes signés à cette date ont été inclus comme assurés. Ces chiffres sont indicatifs et peuvent évoluer dans le temps en fonction des développements. Les part du Conseil de l'Europe figurent dans le sous-programme correspondant du Budget ordinaire. Ces chiffres seront mis à jour lors de la préparation du budget ajusté 2025 en 2024.

Les [contributions volontaires assurées](#) (c'est-à-dire pour lesquelles un contrat a été signé et/ou des fonds ont été reçus) provenant d'États membres et d'États non-membres ainsi que d'autres sources sont présentées sur la base des informations disponibles à une date donnée.

Dans chaque sous-programme, les projets extrabudgétaires sont présentés en trois catégories :

- La catégorie des [plans d'action par pays](#) couvre des projets à mettre en œuvre dans le cadre des plans d'action en cours adoptés par le Comité des Ministres, complétés au besoin par des actions régionales ;
- La catégorie des [plans d'action thématiques](#) couvre des propositions de cadres de coopération multilatérale stratégiques pour promouvoir des thématiques prioritaires identifiées par le Comité des Ministres ;
- La catégorie [Cadre de coopération/Autres projets](#) couvre des projets supplémentaires d'assistance technique dans des pays spécifiques et la coopération multilatérale.

Les [frais généraux de gestion des plans d'action et autres cadres de coopération](#) peuvent se rapporter à plusieurs projets et sont présentés séparément (sans code de projet).

Un tableau récapitulatif des ressources extrabudgétaires figure à l'[Annexe VIII](#). Ces chiffres sont indicatifs et peuvent évoluer en cours de période.

Après la programmation et la budgétisation

Mise en œuvre, suivi, évaluation, apprentissage

L'approche RBM permet à l'Organisation de s'assurer que toutes les actions contribuent à résoudre le problème identifié tout au long de leur [mise en œuvre](#) et d'en rendre compte par le biais du [suivi et de l'évaluation](#). L'**accent est mis sur les résultats** à tous les stades du cycle, de la définition des priorités au suivi, à l'évaluation et à l'[apprentissage](#).

Dans ce contexte, il est important de définir des [indicateurs](#) permettant de déterminer si les résultats ont été atteints. L'Organisation a un contrôle considérable sur les [résultats immédiats](#) et une influence raisonnable sur les [résultats intermédiaires](#). Dans une perspective à long terme, il devient plus difficile d'attribuer le changement à la seule intervention du Conseil de l'Europe. Conformément à la méthodologie RBM, des [indicateurs quantitatifs et qualitatifs](#) sont donc définis au [niveau des résultats immédiats](#), c'est-à-dire au niveau où le contrôle est effectif. Ces indicateurs permettront de présenter des rapports de suivi au Comité des Ministres. Ces rapports consistent en des [rapports d'exception](#) axés sur les écarts par rapport aux plans en ce qui concerne la mise en œuvre du Programme et Budget. Ils sont en principe présentés [tous les 6 mois](#).

Au niveau immédiat, les indicateurs sont présentés avec les [cibles](#), les [jalons](#) et les [données de références](#) (lorsque ces dernières sont disponibles). Les [cibles](#) sont fixées pour la période de quatre ans, sauf indication contraire (p.a.). Le niveau des indicateurs de chaque sous-programme est fixé en fonction des ressources budgétaires et extrabudgétaires assurées. Le cas échéant, une cible globale est également indiquée entre crochets (« [] ») en tenant compte également des ressources extrabudgétaires non assurées. Les cibles correspondent à la valeur de l'indicateur à la fin de 2027 pour les indicateurs quantitatifs tels que le « nombre de ». Les [jalons](#) correspondent à la valeur de l'indicateur à la fin de 2025. Les [références](#) correspondent au niveau réel de l'indicateur pour 2022 (si elles ne sont pas disponibles, un « -« est inclus). Les indicateurs commençant par « Nombre total de » correspondent au chiffre cumulé incluant la référence. Des [indicateurs de réalisations](#) peuvent être inclus au niveau des résultats immédiats lorsqu'ils sont jugés pertinents pour le suivi du Programme. Par souci de transparence, ces indicateurs de réalisations sont signalés par un [drapeau](#) dans le document Programme et Budget.

Afin d'améliorer les rapports au niveau des résultats intermédiaires, le Programme et Budget inclura pour la première fois des indicateurs quantitatifs clés au [niveau des résultats intermédiaires](#). Cet exercice permettra de collecter des données et de fixer des niveaux de référence pour le prochain cycle. Quand cela est possible, ces indicateurs sont accompagnés de cible et de jalon.

Pour s'assurer que le Programme reste adapté à l'évolution du contexte, un [examen à mi-parcours](#) sera réalisé en juin 2025 afin de déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des ajustements et plus particulièrement aux résultats attendus et aux indicateurs. L'examen à mi-parcours comportera une évaluation plus détaillée de la mise en œuvre du Programme et [éclairera la prise de décision](#) sur d'éventuels ajustements du Programme et Budget pour 2026-2027.

L'approche est adaptée aux institutions, aux organes directeurs et aux programmes d'appui. Ils disposent de [plans de performance](#) illustrant la chaîne des résultats, avec les principales réalisations produites (produits et services) et les résultats attendus. Dans ce contexte, les indicateurs se concentrent sur les livrables et sur la satisfaction des parties prenantes.

À la fin de la période de quatre ans, un rapport final comprenant une évaluation des résultats intermédiaires sera présenté. Les [évaluations](#) de programmes aideront également l'Organisation à [apprendre et à s'adapter](#) afin d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience. La stratégie de gestion orientée vers les résultats du Conseil de l'Europe 2023-2027 vise également à renforcer la culture orientée vers les résultats de l'Organisation, en particulier à intégrer l'[apprentissage et le partage des connaissances](#) dans les processus de programmation et de mise en œuvre.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE