

48^e SESSION

CG(2025)48-09prov
21 mars 2025

Budget du Congrès pour 2026-2027

Bureau du Congrès

Rapporteur¹ : Konstantinos KOUKAS, Greece (L, PPE/CCE)

Projet de recommandation (pour vote)	2
Exposé des motifs (pour information)	4

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 : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

PROJET DE RECOMMANDATION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») rappelle 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 (STE n° 122) ratifiée par tous les États membres, et réaffirme sa responsabilité de promouvoir et de favoriser la mise en œuvre des normes communes du Conseil de l'Europe au niveau local et régional.
2. Il salue les résultats du 4^e Sommet du Conseil de l'Europe à Reykjavik et se félicite de la déclaration commune des Chefs d'Etat et de Gouvernement de s'engager à nouveau à protéger les fondements démocratiques de nos sociétés, notamment à travers le travail du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.
3. Le Congrès se félicite du soutien décisif qu'apportent dans cette déclaration les Chefs d'Etat et de Gouvernement, au rôle essentiel de la gouvernance multiniveaux dans la réalisation de la vision de l'Organisation.
4. Il salue également l'adoption des Principes de Reykjavik pour la Démocratie et l'engagement pris par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à garantir et à renforcer la démocratie et la bonne gouvernance à tous les niveaux dans toute l'Europe.
5. Le Congrès constate avec satisfaction l'engagement ferme des Chefs d'État et de Gouvernement envers le système de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) en tant que pierre angulaire de la protection des droits humains par le Conseil de l'Europe, et salue à cet égard leur considération du rôle incontournable des autorités locales et régionales dans la promotion et protection des droits humains.
6. Le Congrès appelle à impliquer de manière proactive les autorités locales et régionales lors de la conception de politiques publiques préventives et curatives pour gérer les crises climatiques et environnementales, car toutes les crises majeures auront à terme un impact sur tous les niveaux de gouvernance. Il soutient dans ce contexte les travaux visant à promouvoir le rôle des autorités locales et régionales dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) dans les domaines de compétence du Congrès.
7. Il rappelle le constat des Chefs d'Etat et de Gouvernement selon lequel les autorités locales sont parmi les responsables de la mise en œuvre de la Convention et du respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et se félicite de leur appel au Congrès de renforcer le dialogue politique sur la mise en œuvre des arrêts.
8. Il se réfère en outre à l'appel par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à intensifier les efforts, à tous les niveaux de gouvernance, pour une protection efficace des droits des enfants ukrainiens, en réponse aux conséquences de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
9. Le Congrès rappelle qu'il soutient les efforts continus visant à impliquer les jeunes dans les processus décisionnels, en aidant les autorités locales à améliorer leur politique et leurs pratiques en matière de travail avec les jeunes, et souligne l'importance d'assurer le financement futur de l'initiative « Rajeunir la politique », qui offre chaque année à un·e jeune de chaque État membre la possibilité de participer activement aux sessions du Congrès et aux travaux de ses commissions.
10. Le Congrès souligne la révision de ses activités à la lumière des décisions du 4^e Sommet et des nouveaux développements dans les domaines prioritaires tels que les droits humains et l'État de droit, accompagnée du renforcement de ses activités statutaires et de coopération, ainsi que de la visibilité du Congrès et ses relations avec ses partenaires institutionnels.
11. Le Congrès salue les échanges de vues réguliers du Président et du Secrétaire Général du Congrès avec le Comité des Ministres, et se félicite 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.

12. Il rappelle les réductions budgétaires successives que le Congrès a connues au fil des années et 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 ont été adaptées aux attentes et intérêts des États membres.

13. Le Congrès rappelle en outre qu'il a été contraint de supprimer certaines activités, notamment celles qui lui permettent de répondre aux défis recensés dans les rapports annuels du ou 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.

14. Le Congrès rappelle les réformes successives qu'il a menées en 2010, 2015, 2018 et 2019.

15. Il salue la décision des Comité des Ministres de renforcer le Secrétariat par le transfert au Congrès du Centre d'expertise pour la gouvernance multiniveaux en 2024, ainsi que les renforcements budgétaires octroyés au titre du budget 2024-2025.

16. Il constate que ces renforcements bienvenus ne sont toutefois pas suffisants pour couvrir l'écart restant entre les moyens disponibles et la capacité nécessaire pour délivrer les résultats attendus.

17. Le Congrès salue et soutient pleinement les propositions de son Secrétaire Général d'accroître les moyens alloués au Congrès dans le cadre du budget ordinaire du Conseil de l'Europe 2026-2027, afin de doter le Secrétariat de ressources humaines et financières en adéquation avec le mandat de l'institution et les développements d'activités, notamment à la lumière des décisions stratégiques du 4^e Sommet.

18. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle le Comité des Ministres :

a. à confirmer la confiance témoignée lors du 4^e Sommet aux autorités locales et régionales dans la promotion et la protection des valeurs du Conseil de l'Europe au plus proche des citoyens ;

b. à continuer d'investir dans le Congrès, afin de lui permettre de mettre en œuvre les livrables de Reykjavik en renforçant ses activités statutaires et de coopération ;

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

d. à tenir compte de l'ajustement de l'inflation pour le prochain exercice biennal 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 46 États membres ;

e. à inviter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à accorder au Congrès, dans le projet de programme et budget pour l'exercice biennal 2026-2027, une dotation budgétaire en augmentation telle que présentée dans l'exposé des motifs qui accompagne la présente recommandation (document CG(2025)48-09), 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.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Évolution du nombre d'emplois permanents au sein du Secrétariat du Congrès

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Emplois	47	46	44	42	42	41	39	39	38	38	38	34	34	34	41

2. Proposition d'augmentation du budget du personnel et du budget opérationnel du Congrès pour 2026-2027

2.1. Cadre et objectifs programmatiques du Congrès pour le Programme et Budget 2024-2027 et principaux livrables

1. Le focus programmatique et les principaux résultats attendus proposés pour le programme 2024 - 2027 ont pour origine la **recommandation du Congrès au 4^e Sommet** de Reykjavik (Recommandation 492 (2023)) de reconnaître le rôle crucial de la démocratie locale et régionale pour instiller les valeurs démocratiques, le respect des droits humains et de l'État de droit et pour associer les citoyens à la gouvernance démocratique et à la prise de décision au niveau local.

2. Avec son mandat renforcé par les décisions stratégiques du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement en mai 2023, le Congrès, en tant qu'une des assemblées politiques du Conseil de l'Europe, continue d'affirmer et de promouvoir le rôle incontournable des autorités locales et régionales dans la consolidation et la promotion des Droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, en conformité avec les priorités du Conseil de l'Europe.

3. A l'issue du Sommet de Reykjavik, la Résolution 493 (2023) « Mise en œuvre du sommet de Reykjavik : **révision des priorités, des procédures de travail et des structures du Congrès** ». Le Congrès a estimé nécessaire d'aligner ses priorités aux décisions du Sommet, avec le renforcement du suivi de la Charte, l'adoption d'une stratégie en faveur des droits humains, etc.

4. Le processus programmatique et budgétaire était engagé en parallèle au sein du Secrétariat du Congrès en 2023, avec la proposition d'augmentation des ressources budgétaires et opérationnelles, augmentation rendue nécessaire par le renforcement et le développement des activités prioritaires. Par sa **Recommandation 495 (2023)** « Budget du Congrès pour 2024-2025 », le Congrès a pleinement soutenu cette proposition qui portait notamment sur la création de **8 nouveaux emplois** permanents dans les secteurs prioritaires, ainsi qu'une augmentation appropriée du budget opérationnel.

5. A l'issue des arbitrages et du débat budgétaire au Comité des Ministres du Conseil de Europe, un budget de consensus et de compromis a été adopté pour 2024-2025, le Congrès ayant obtenu la création de **4 emplois** ainsi que **l'augmentation demandée** du budget opérationnel.

6. En parallèle, le secteur de **la coopération** pour la démocratie locale a été consolidé par le transfert au Congrès en début de l'année 2024, du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance (CEGG), avec le personnel (3 postes permanents financés sur le budget ordinaire), le budget des activités opérationnelles et le portefeuille des projets de coopération du Centre, financé par les ressources extra-budgétaires.

7. Ainsi, le Congrès, même s'il n'a pas obtenu la totalité de sa demande initiale au niveau du personnel, est sorti renforcé de cet exercice budgétaire, avec une première augmentation de son effectif depuis 10 ans de réductions (au total 7 postes permanents en plus, portant le nombre d'emplois financés par le budget ordinaire de 34 à 41 postes).

8. Avec ce renforcement budgétaire et la restructuration interne de son Secrétariat, en 2025 et pour le biennium 2026-2027, le Congrès entend **poursuivre la consolidation** de ses activités statutaires inhérentes, **soutenir le développement** de ses activités de coopération, ainsi que **d'accélérer** le déploiement de ses nouvelles activités dans les domaines prioritaires. En cela, le Congrès envisage de

garder le cap sur ses principaux engagements pris à la suite du Sommet de Reykjavik en 2023, en poursuivant la réalisation de ses activités principales, tout en y apportant des **ajustements nécessaires** qui permettent de répondre à l'évolution des besoins des Etats-membres en matière de la **démocratie** à tous les niveaux de gouvernance ainsi que le soutien accru à **l'Ukraine**.

9. Dans chacun de ses domaines d'action, le Congrès se concentrera sur l'atteinte des résultats tangibles et probants, contribuant à l'accomplissement de sa mission.

10. **Réunions statutaires** : (sessions, bureaux et commissions) : face à la contrainte de deux sessions seulement par an, et pour augmenter la réactivité politique du Congrès (débat thématiques / adoption de textes), avoir recours plus systématiquement aux forums statutaires (notamment en ligne lorsque c'est adapté, en visant des gains d'efficacité).

11. **Monitoring** : en réponse à un besoin croissant de suivi de l'état de la démocratie locale et régionale, assurer le respect du rythme d'un suivi tous les 6 ans par pays et obtenir la ratification du protocole additionnel de la Charte par tous les Etats membres, ainsi que la levée des réserves à la Charte dans la mesure du possible ; continuer à produire le rapport périodique sur les questions récurrentes soulevées par la Charte ; réaliser plus de missions de post-suivi et pré-électorales ; répondre efficacement à des besoins de collaboration exprimés par les autres entités du Conseil dans leurs missions au niveau local.

12. **Observation des élections** : continuer à convaincre les Etats d'institutionnaliser le principe d'invitation systématique du Congrès à observer les élections locales et régionales ; augmenter le nombre d'observations d'élections et avoir la capacité de faire deux missions d'observation simultanées ; développer le dialogue dans le cadre du suivi postélectoral.

13. **Droits humains / Etat de droit** : dans le cadre des activités statutaires, augmenter la sensibilisation des élus locaux et de leurs administrations aux droits humains et intensifier le dialogue en la matière avec les autorités locales et les associations pertinentes; renforcer la coopération avec la Cour, la Commissaire aux Droits de l'Homme et la Commission de Venise, ainsi que la Direction Générale des Droits humains et Etat de Droit pour la mise en place efficace du Registre des dommages pour l'Ukraine et l'exécution des arrêts de la Cour.

14. **Coopération** : Intensifier la mise en œuvre des projets et des activités de coopération visant à aider les autorités locales et régionales à renforcer la démocratie représentative et la participation des citoyens dans le cadre du Pacte pour la démocratie; poursuivre la mise en œuvre du projet pour le soutien à l'Ukraine ; assurer l'impact sur les bénéficiaires des activités d'assistance par les avis juridiques et conseils politiques qualitatifs sur les réformes de la gouvernance locale dans les Etats-membres.

15. **Jeunesse** : Intensifier l'implication des délégués jeunes dans les activités statutaires et de coopération, notamment sur le terrain (observations d'élections) ; utilisation plus systématique du réseau des « alumni » de délégués jeunes.

2.2. Besoins de renforcement des ressources humaines et du budget opérationnel pour 2026-2027

16. Le processus budgétaire pour le prochain biennium 2026-2027 se déroulera durant l'année 2025, avec l'adoption du budget par le Comité des Ministres prévue en novembre 2025. Le Secrétariat du Congrès considère nécessaire d'accompagner la consolidation et la croissance de ses activités prioritaires par une demande d'augmentation supplémentaire de ses ressources humaines et opérationnelles, dans le but de contribuer aux orientations prioritaires de l'Organisation telle que le **soutien à l'Ukraine** et au nouveau **Pacte pour la démocratie** du Secrétaire général. Les renforcements suivants sont envisagés.

· Renforcement du management du Centre d'expertise

17. Dans le cadre de ses activités de coopération, le Congrès demande le renforcement de la structure de management par la **création d'un poste de grade A4** pour la fonction de Chef du Centre d'expertise.

18. Depuis sa création en 2006 par le Sommet de Varsovie, le Centre d'expertise apporte une assistance ciblée et qualitative afin de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance à tous les niveaux en Europe, objectifs qui prennent aujourd'hui une plus grande ampleur car ils sont au cœur du nouveau **Pacte pour la démocratie**. Reconnu par l'ensemble des parties prenantes pour la pertinence et l'efficacité de ses actions, il est devenu une référence d'excellence dans ses domaines d'intervention. Le Centre est fortement mobilisé en **soutien de l'Ukraine** et met en œuvre le plus important projet du Plan d'Action visant à aider le pays dans son parcours d'adhésion à l'UE.

19. Transféré en 2024, le Centre d'expertise constitue désormais un atout majeur pour le Congrès. Toutefois, le défi consiste à préserver et perfectionner sa capacité d'action après sa fusion avec les activités de coopération existantes. Cette intégration a donné naissance à une structure d'envergure au sein du Congrès – le **Centre d'expertise pour la gouvernance multiniveaux** – regroupant environ 50 personnes, tant au Siège que dans les bureaux de terrain, et gérant un portefeuille de projets en expansion.

20. Actuellement dirigée par un poste de grade A3, cette structure requiert un niveau de management **plus élevé** pour être en adéquation avec l'ampleur et la complexité de ses missions. En effet, il s'agit d'administrer une entité équivalente à une Division, avec des effectifs conséquents et un volume croissant de projets complexes nécessitant une coordination rigoureuse. Par ailleurs, les responsabilités stratégiques et les interactions avec des partenaires externes de haut niveau (collectivités locales et régionales, commissions parlementaires, hauts fonctionnaires gouvernementaux, experts européens de premier plan) exigent une représentation adaptée, nécessitant un grade plus élevé pour assurer la crédibilité et l'impact des actions menées.

21. L'absence d'un poste A4 porte également atteinte à la capacité du Centre à anticiper les évolutions stratégiques et à **mobiliser** des ressources financières (fundraising). Ce manque de **leadership** risque d'entraver l'adaptation à l'évolution des besoins et des attentes des bénéficiaires, d'entraîner des ruptures de financement et, à terme, d'affaiblir l'impact du Centre sur la gouvernance démocratique en Europe.

22. Ainsi, la création de ce poste de grade A4 est devenue une **nécessité urgente** pour le Congrès. Il s'agit d'un élément indispensable pour adapter la gouvernance du Centre à sa nouvelle envergure, en optimisant son fonctionnement interne et en consolidant son excellence opérationnelle. L'objectif est clair : préserver et accroître l'efficacité du Centre, garantir la pérennité de son action, et maximiser son impact sur les bénéficiaires en faveur de la gouvernance démocratique.

Activités statutaires – Renforcement du suivi des recommandations du Congrès et des principaux organes de suivi du Conseil de l'Europe au niveau local

23. La Commission de suivi est de plus en plus sollicitée dans son rôle d'ancrage des normes démocratiques au niveau local et régional et de **lutte contre les reculs démocratiques** observés à tous les niveaux de gouvernance en Europe.

24. La commission ne se contente pas de contrôler régulièrement l'application de la Charte de l'autonomie locale dans les États membres, elle mène également des travaux et publie des rapports sur les principaux défis connexes qui menacent les normes démocratiques (ex : l'ingérence étrangère dans les processus électoraux locaux et régionaux). Elle est appelée à réaliser de plus en plus de missions de post-suivi de ses recommandations et souhaite mener des missions pré-électorales plus régulières. La commission a des projets ambitieux pour assurer le suivi de ces défis et d'autres défis contemporains, qui sont liés à des questions au cœur du **Pacte pour la démocratie** du Secrétaire Général.

25. De surcroît, l'appétit accru de l'ensemble de l'Organisation de coopérer avec le Congrès (ex : GRECO / GRETA / GREVIO) et de disséminer les recommandations de leurs propres missions de suivi au niveau local impose de nouvelles exigences à la commission.

26. La création d'un **poste B5** au sein de la Commission de suivi est nécessaire pour réaliser plus de missions pré-électorales et de post-suivi et renforcerait sa capacité à répondre pleinement et efficacement aux ces demandes de collaboration, en renforçant plus efficacement la démocratie locale et régionale, conformément aux priorités convenues dans la déclaration de Reykjavik.

· **Renforcement de l'unité Droits humains / État de droit**

27. La thématique des **droits humains** demeure une **priorité stratégique** pour le Congrès, avec un champ d'action en expansion. Parmi les axes clés figurent notamment la **contribution au registre des dommages pour l'Ukraine** ainsi que le **suivi de l'exécution des arrêts de la Cour au niveau local**. Afin d'assurer le fonctionnement efficace de cette nouvelle unité (composée d'une seule administratrice actuellement), la création d'un poste de **soutien administratif (B2)** apparaît indispensable.

28. Ce renforcement permettrait d'assurer un appui administratif adapté aux besoins croissants de l'unité et lui permettre de se concentrer pleinement sur ses missions essentielles.

· **Renforcement du soutien aux Délégué-es jeunes**

29. Depuis son lancement en 2014, l'activité liée aux **délégué-es jeunes** est plébiscitée par toutes les parties prenantes du Congrès. Elle s'inscrit pleinement dans les priorités du Conseil de l'Europe en matière de politique pour la Jeunesse, et elle sera sans doute mobilisatrice pour contribuer de manière transversale au nouveau **Pacte pour la démocratie** comme souhaité par le Secrétaire Général et le Comité des Ministres. Toutefois, cette initiative aujourd'hui fermement ancrée dans le fonctionnement du Congrès n'a jamais bénéficié d'une ressource structurelle dédiée et stable, ce qui l'expose au risque d'interruption ou d'abandon. Afin de garantir sa continuité et son développement, le Congrès demande donc la création d'un **poste B3** pour consolider le fonctionnement du programme des délégué-es jeunes du Congrès.

· **Synthèse**

30. Au total, pour la période 2026-2027 le Congrès demande donc **4 créations supplémentaires d'emplois** afin d'accompagner le renforcement de ses activités statutaires et les développements stratégiques dans ses domaines d'action. Cela implique une augmentation de la dotation budgétaire annuelle de 395 200 €, coûts de pension compris, en ce qui concerne les dépenses de personnel.

31. Le développement et le renforcement des activités du Congrès nécessite également que le **budget opérationnel soit renforcé**. Le Congrès demande une augmentation de l'enveloppe annuelle de 155 000 €, correspondant au renforcement de la sécurité des sessions, à la couverture de l'augmentation du nombre de visites de monitoring et de missions d'observation d'élections, au développement des activités Droits humains, de coopération, et au renforcement de la visibilité du Congrès.

32. **Au total**, l'accroissement du budget ordinaire demandé représente 550 200 €, soit une augmentation de 6.6 %.