

Le Bureau du Congrès

CG-BUR(2022)47-70¹
4 août 2022

Contribution du Congrès au Groupe de réflexion de haut niveau sur le futur du Conseil de l'Europe et le rôle du Congrès dans ce cadre

Action requise : pour discussion

¹ Ce document est classé confidentiel jusqu'après son examen par le Bureau du Congrès

Résumé

Le Congrès représente 130 000 collectivités locales et régionales à travers l'Europe et met en œuvre la dimension locale et régionale des activités du Conseil de l'Europe dans ses 46 Etats membres. Sa mission essentielle est de défendre et de faire progresser la dimension territoriale de la démocratie européenne, en ancrant la gouvernance démocratique au niveau le plus proche du citoyen et en assurant une répartition équilibrée des pouvoirs au sein des États grâce à la décentralisation.

Le Congrès apporte une valeur ajoutée aux travaux du Conseil de l'Europe en raison de sa position et de son expérience qui sont uniques, de la proximité de ses membres avec les réalités du terrain, de son vaste réseau d'acteurs de terrain et, en particulier, de ses activités de suivi et de coopération qui permettent au Congrès d'identifier très tôt les reculs en matière de démocratie et de droits de l'homme et de faire office de système d'alerte précoce pour le Conseil de l'Europe. Ainsi, le Congrès peut fournir aux Etats membres une expertise, des recommandations et un soutien dans la mise en œuvre d'un large éventail de réponses concrètes aux défis sociétaux, y compris des réformes législatives.

Les maires et conseillers locaux et les membres élus des gouvernements et parlements régionaux représentés par le Congrès, ne sont pas seulement en première ligne lorsqu'il s'agit de répondre à des situations d'urgence telles que l'accueil massif de migrants ou les crises sanitaires, mais aussi ceux qui est le plus en contact avec les besoins quotidiens, les attentes et les doléances des citoyens. Engagés dans un dialogue constant avec les citoyens, du fait de leur proximité, les autorités locales et régionales jouissent d'un haut niveau de confiance de la part du public - un atout qui doit être utilisé par les gouvernements nationaux.

Le Congrès est convaincu que, bien qu'il soit confronté à des défis environnementaux, sociétaux et démocratiques sans précédent, aggravés par la guerre brutale menée par la Russie contre l'Ukraine et la pandémie de Covid-19, le Conseil de l'Europe saura, grâce à cette réflexion, définir des réponses communes et façonner un nouvel avenir pour le continent et ses citoyens. Le Congrès est prêt à contribuer activement au processus de réflexion en cours et à la mise en œuvre de ses résultats afin de permettre au Conseil de l'Europe dans son ensemble de s'appuyer sur les expériences et la capacité d'action des collectivités locales et régionales réunies au sein du Congrès.

En tant qu'organe composé de représentants élus, le Congrès coopérera étroitement et assurera la liaison avec l'Assemblée parlementaire au cours du processus de réflexion.

Sur la base de ce qui précède, le Congrès encourage le Groupe de réflexion de haut niveau à :

- a. refléter l'importance du niveau local et régional comme facteur clé de la stabilité démocratique et de la sécurité dans ses réflexions et recommandations ;*
- b. renforcer l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux du Conseil de l'Europe en tant que moyen nécessaire pour créer des sociétés plus résilientes, inclusives et participatives à travers l'Europe ;*
- c. concentrer les activités de l'Organisation relatives aux collectivités locales et régionales et les activités thématiques impliquant les municipalités, les villes et les régions et leurs associations nationales sous l'égide du Congrès pour plus de cohérence et d'impact ;*
- d. recommander au Conseil de l'Europe et aux Etats et institutions membres de mieux utiliser l'atout que représente le réseau d'élus du Congrès pour atteindre les citoyens et accroître la visibilité de ce que représente le Conseil de l'Europe ;*
- e. renforcer les outils fournis par le mécanisme de suivi de la démocratie locale du Congrès en permettant à celui-ci d'effectuer des missions d'observation des élections locales de sa propre initiative et en veillant à ce que le Congrès dispose des ressources nécessaires pour mener à bien des cycles de suivi réguliers ainsi qu'un meilleur suivi et un dialogue de post-monitoring accru sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;*
- f. allouer au Congrès les moyens et les ressources nécessaires pour remplir ses missions statutaires et mettre en œuvre ses activités thématiques essentielles et rétablir une part du Congrès dans le budget du Conseil de l'Europe d'environ 3 % du budget total, comme avant 2010 ;*
- g. souligner l'importance des plans d'action du Conseil de l'Europe, et en particulier assurer que les projets de coopération du Congrès dans ce cadre reçoivent un financement durable de la part des Etats membres et de l'Union européenne ;*

- h. garantir l'inclusion d'une perspective Jeune dans ses délibérations en consultant de manière significative les organisations européennes de jeunesse et les délégués jeunes du Congrès ;*
- i. d'avoir un échange avec ses dirigeants politiques et sa Secrétaire générale sur la manière dont ces propositions peuvent être prises en compte au mieux pour atteindre les objectifs du processus de réflexion.*

Introduction

1. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe se félicite de la nomination du Groupe de réflexion de haut niveau par la Secrétaire générale sur mandat du Comité des Ministres de l'Organisation. La réflexion que doit mener le Groupe et les recommandations qui en découleront sont l'occasion de réfléchir collectivement à l'avenir, l'avenir du continent et celui du Conseil de l'Europe.
2. Cette réflexion s'inscrit dans un contexte où le Conseil de l'Europe se trouve confrontée à une situation de crise inédite, avec l'exclusion d'un Etat membre en raison d'une guerre menée contre un autre de ses membres, ainsi qu'à une nouvelle réalité sur le continent européen, où la démocratie et les valeurs démocratiques sont gravement remises en cause sur de nombreux fronts.
3. La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une violation flagrante du droit international et de l'essence même de ce que représente le Conseil de l'Europe. Cette guerre représente non seulement une tragédie humanitaire, migratoire et économique majeure mais aussi une menace pour la paix et la stabilité du continent. Au-delà, elle met en péril les équilibres géopolitiques du monde et menace de pénurie alimentaire et énergétique de nombreux pays du globe.
4. Le Congrès a, à de nombreuses reprises, dénoncé cette agression contre un Etat souverain, les exactions et crimes commis par l'agresseur, ainsi que les assassinats, enlèvements et remplacements illégitimes d'élus locaux dans les régions occupées. Il considère que l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe était une décision difficile mais nécessaire et courageuse qui ne doit en aucun cas pénaliser les autres Etats ou l'Organisation elle-même.
5. Cette guerre brutale est venue s'ajouter aux défis du changement climatique et de la dégradation de l'environnement, de la polarisation de la société et des inégalités croissantes, de la montée de l'extrémisme et du populisme, de la méfiance et du désengagement à l'égard des représentants et des institutions politiques, de la désinformation et des fake news - dont beaucoup ont été aggravés par la pandémie de Covid-19.
6. Le Congrès joue un rôle unique et distinct de monitoring et de conseil dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe. Ce rôle doit être préservé et consolidé et, à cette fin, il est essentiel que le Congrès soit doté des ressources humaines et financières nécessaires. Or, comme le souligne la recommandation du Congrès sur le budget 2022-2023 (Recommandation 454(2021) ci-jointe), au cours de la dernière décennie, ses ressources n'ont cessé de diminuer et, dans une proportion nettement supérieure à celle des autres secteurs de l'Organisation, mettant en péril son fonctionnement, sa capacité opérationnelle et son impact. Il est donc essentiel d'allouer au Congrès les moyens et ressources nécessaires pour remplir ses missions statutaires et mettre en œuvre ses activités thématiques essentielles en rétablissant pour le Congrès une part du budget ordinaire total du Conseil de l'Europe d'environ 3 %, comme c'était le cas avant 2010.

A. Coopération multilatérale et gouvernance multi-niveaux

7. Le rôle du Conseil de l'Europe en tant que principal organe politique paneuropéen a été fondamental depuis sa création en 1949 et aujourd'hui, alors que l'Europe est à la croisée des chemins, que le retour à une paix durable est plus incertain que jamais, que les sociétés européennes sont traversées par des crises et des questionnements multiples, ce rôle doit être réaffirmé et consolidé.

8. La guerre contre l'Ukraine a mis en évidence la nécessité de poursuivre le travail de l'Organisation, et a souligné l'importance d'avoir des communautés et des dirigeants nationaux, régionaux et locaux forts et démocratiquement élus, au sein de systèmes démocratiques pluralistes fondés sur les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

9. Créé pour « réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social », le Conseil de l'Europe a renforcé la coopération multilatérale entre Etats européens et a, en particulier après la Chute du Mur de Berlin, aidé les Etats d'Europe centrale et orientale à entreprendre les réformes nécessaires pour faciliter leur intégration européenne.

10. Cette coopération fournit aujourd'hui encore le cadre nécessaire pour soutenir les États membres qui ne sont pas encore membres de l'Union Européenne, dans leur parcours d'intégration, l'Ukraine nécessitant à cet égard une attention et un soutien tout particulier.

11. Le Conseil de l'Europe devra cependant garder une finalité distincte de l'Union européenne et en aucun cas se réduire à une antichambre de cette dernière.

12. Il doit également réfléchir intensément à la manière de maintenir des liens avec les forces en Russie et au Belarus qui s'opposent à la guerre et continuent à défendre les valeurs du Conseil de l'Europe. Même si cela s'avère particulièrement difficile et délicat aujourd'hui, les canaux appropriés devraient être identifiés.

13. Les plans d'action et programmes de coopération mis en œuvre à différents niveaux de la gouvernance sont un des éléments concrets du cadre de coopération multilatérale offert par le Conseil de l'Europe pour ses Etats membres et les pays de la politique de voisinage.

14. Au niveau local, les programmes en coopération sont mis en œuvre avec les associations nationales et les autorités locales des Etats membres, afin de renforcer la démocratie, l'autonomie et l'éthique au niveau local ainsi que la capacité des élus locaux, et de renforcer les réformes et la décentralisation des pouvoirs.

15. Le Congrès est convaincu qu'une gouvernance multi-niveau plus forte amènerait non seulement une coopération plus efficace et une action mieux coordonnée entre les pays et au sein de ceux-ci, à tous les niveaux, notamment pour réagir face aux situations de crise, mais permettrait aussi de construire durablement des sociétés plus résilientes, inclusives et participatives. Les décisions respectives de la session ministérielle d'Athènes du 4 novembre 2020 portent sur la nécessité de s'appuyer sur le multilatéralisme et la gouvernance à plusieurs niveaux pour relever des défis complexes et fournissent les lignes directrices pour que cette politique soit développée plus avant.

16. En conséquence, et pour obtenir plus de cohérence et d'impact, des réflexions devraient être menées sur la meilleure façon de concentrer les activités de l'Organisation traitant des autorités locales et régionales et les activités thématiques impliquant les municipalités, les villes et les régions et leurs associations nationales sous l'égide du Congrès.

B. Monitoring de la démocratie

17. L'autonomie locale est un des principaux piliers de la démocratie. C'est en effet au niveau des villages, des municipalités et des villes que commence la construction de sociétés démocratiques pour s'étendre aux régions et aux pays entiers. Les sociétés démocratiques pluralistes doivent être construites du bas vers le haut sur la base des valeurs du Conseil de l'Europe.

18. Le niveau local a une responsabilité toute particulière dans la défense, la relance et la revitalisation des processus démocratiques basés sur les droits de l'homme et l'Etat de droit. C'est sa proximité avec les populations qui peut aider à renouer le dialogue et à regagner la confiance, le soutien et la participation des citoyens à la vie démocratique de leurs communautés. C'est cette proximité avec les réalités du terrain qui lui permet aussi d'identifier très tôt les reculs de la démocratie.

19. Le suivi de la situation de la démocratie locale dans les États membres, qui est au cœur de l'activité du Congrès, permet d'identifier les problèmes conjoncturels ou récurrents et fournit aux États une expertise, des recommandations et un soutien dans la mise en œuvre de réponses concrètes et de réformes.

20. Étant le seul organe paneuropéen de suivi de la démocratie locale et régionale, le Congrès peut produire des résultats tangibles, touchant tous les aspects de la gouvernance locale. De nombreuses réformes législatives ont ainsi été engagées par les États sur la base des observations et recommandations faites par le Congrès à l'occasion de ce processus de suivi.

21. Le monitoring du Congrès se fonde sur la Charte européenne de l'Autonomie Locale, un traité international unique et ratifié par l'ensemble des États membres, qui fixe des normes communes pour protéger et développer les droits et les libertés des collectivités locales et engage les parties à respecter obligatoirement un certain nombre de conditions, de principes et de pratiques.

22. Le Congrès encourage le Groupe de réflexion de haut niveau à évaluer et renforcer les outils fournis par son mécanisme de monitoring de la démocratie locale. Une mesure concrète pourrait être de permettre au Congrès de mener des missions d'observations d'élections locales à sa propre initiative. Des ressources supplémentaires pour assurer les cycles réguliers de monitoring dans l'ensemble des États membres seraient également nécessaires.

23. Par ailleurs, un meilleur suivi devrait être assuré aux rapports de monitoring ou post-monitoring après leur adoption. Cela pourrait passer, par exemple, par des rencontres régulières des rapporteurs avec la délégation nationale du pays concerné sur l'avancement des réformes, des contacts réguliers entre rapporteurs de l'Assemblée parlementaire et du Congrès pour échanger leurs vues sur le pays concerné et un suivi des recommandations par le Comité des Ministres. Pour le moment, les recommandations du Congrès en général ne sont suivies que de peu d'action de la part du Comité des Ministres.

24. Le Congrès complète ses activités de monitoring, de post-monitoring et d'observation des élections locales et régionales par un soutien concret aux collectivités locales avec la mise en œuvre des projets de coopération qui s'inscrivent dans le cadre plus large des Plans d'action du Conseil de l'Europe.

25. Le Congrès appelle le Comité des Ministres à fournir les moyens et ressources nécessaires qui manquent actuellement afin de s'acquitter des tâches et du mandat qui lui ont été confiés par le Comité des ministres. Il invite également les États membres donateurs et l'Union Européenne à assurer des financements pérennes pour ces programmes de coopération.

C. Participation des citoyens et engagement des jeunes

26. Le Congrès œuvre en faveur d'une participation plus active des citoyens au niveau local, la démocratie délibérative étant un moyen de répondre au désenchantement à l'égard des processus démocratiques et au manque de confiance dans les institutions, ainsi qu'une méthode utile pour surmonter les clivages ethniques et politiques. Ses activités sont fondées notamment sur l'organisation annuelle de la Semaine de la Démocratie Locale et le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui fête en 2022 les dix ans de son entrée en vigueur. Contrairement à la Charte, le Protocole additionnel n'a pas encore été ratifié par tous les États membres et il importe par conséquent de le promouvoir.

27. Par ailleurs, le Congrès apporte une attention particulière à la participation des jeunes à la prise de décision au niveau local, à la fois en invitant les autorités locales à améliorer leur politique et leurs pratiques en matière de travail de jeunesse et en impliquant des délégués des jeunes dans son propre travail – ses commissions et sessions en particulier.

28. Le Congrès invite le Groupe de réflexion de haut niveau à consulter et à engager les organisations européennes de jeunesse et les jeunes délégués du Congrès dans sa réflexion. Il recommande également que les jeunes soient utilisés comme des vecteurs de communication par l'Organisation et pour l'ensemble de ses activités.

D. Réponses multi-niveaux aux défis actuels

29. L'élaboration de réponses concrètes aux défis concernant l'environnement, les droits sociaux, l'égalité des genres, les sociétés de l'information et du numérique, la participation, l'inclusion, l'éthique et la transparence, s'appuyant sur un corpus unique de plus de deux cents traités internationaux, représente une contribution essentielle du Conseil de l'Europe à la stabilité du continent.

30. Les autorités locales et régionales sont également des acteurs clés dans le développement et l'amélioration des conditions de vie des populations. La guerre en Ukraine et l'accueil des réfugiés ukrainiens en Europe ont clairement démontré le rôle majeur joué par les élus locaux à cet égard, notamment au travers de la constitution de réseaux de villes, de soutien local aux actions de la société civile et de solidarité entre pairs. La plateforme en ligne Cities4Cities lancée par une commune allemande avec le soutien du Congrès et destinée à mieux répondre aux besoins de l'Ukraine en guerre illustre l'aide concrète que le niveau local et régional peut apporter à l'effort collectif de l'ensemble des acteurs nationaux et européens.

31. Les membres du Congrès et les autorités locales et régionales qu'il représente sont, dans leurs différentes fonctions de maires, de conseillers municipaux, de gouverneurs, de présidents de régions etc..., responsables d'une variété de services publics qui vont de pair avec la mise en œuvre des droits de l'homme. Ils jouent un rôle essentiel dans de nombreux aspects de leur protection, leur respect et leur promotion, notamment à l'égard de l'intégration des migrants, de la lutte contre les discours de haine, contre la violence domestique, pour le respect des personnes LGBTI et les mesures pour l'environnement.

32. La série de « Manuels des Droits de l'Homme » publiée par le Congrès – consacrée aux droits de réfugiés et migrants, aux droits sociaux, aux droits de l'homme et environnement et, pour le prochain volume, à la lutte contre la violence à l'égard des femmes - sont à cet égard des outils précieux à l'intention des élus de terrain. Pour améliorer la diffusion de ces publications clés, les États membres sont invités à fournir les ressources nécessaires pour les traduire dans les nombreuses langues utilisées dans leurs municipalités, villes et régions.

33. Les droits fondamentaux étant vécus et réalisés d'abord au niveau local, la prise en compte des travaux du Congrès dans les travaux de la Cour européenne des droits de l'homme doit être renforcée lorsqu'il s'agit d'évaluer et de faire progresser la mise en œuvre des arrêts de celle-ci.

34. Par ailleurs, les violations des droits fondamentaux étant très tôt visibles au niveau local, le Congrès pourrait fonctionner comme un "système d'alerte précoce" pour le Conseil de l'Europe.

35. La coopération entre les organes et entités concernés du Conseil de l'Europe pourrait être renforcée et des échanges thématiques réguliers devraient être organisés sur la base des missions et rapports du Congrès et des travaux de ses commissions.

E. Le Congrès, la voix d'un vaste réseau d'acteurs de terrain

36. Construire une démocratie vivante à partir de la base, dans les villes et les régions d'Europe, a toujours été la raison d'être du Congrès, depuis la première réunion en 1957 de la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux, à la création en 1994 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, à la suite du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Vienne en 1993.

37. Le Congrès met en œuvre la dimension locale et régionale des activités du Conseil de l'Europe. Avec ses membres et les 130 000 collectivités territoriales qu'il représente, il forme aujourd'hui un vaste réseau dans lequel les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe sont ancrées.

38. Ce réseau est mobilisé à faire jouer un rôle plus important aux collectivités locales et régionales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales et européennes, à accroître leurs responsabilités et leur intégration aux processus de décision, à renforcer leur autonomie et à promouvoir et améliorer la gouvernance locale et régionale.

39. Le Congrès est un outil institutionnel essentiel pour atteindre les citoyens et donner au Conseil de l'Europe une visibilité, traduite en actions concrètes. Il invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire un meilleur usage de l'atout que représente son réseau d'élus de terrain et espère que l'importance du niveau local et régional sera mieux reflétée parmi les membres du Groupe de réflexion de haut niveau et dans sa réflexion.

40. Il invite le Groupe de réflexion de haut niveau, dans ses conclusions, à refléter l'importance du Congrès et à recommander d'améliorer le contexte politique, le respect et l'appréciation du Congrès dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe et dans les États membres.

41. Dans le cadre de la mise en œuvre des priorités 2021-2026, le Bureau du Congrès a entamé un processus de réflexion sur la meilleure façon d'améliorer son fonctionnement et ses méthodes de travail ainsi que son financement, y compris en identifiant des ressources en dehors du budget du Conseil de l'Europe. Ce processus sera poursuivi également à la lumière des conclusions du Groupe de réflexion de haut niveau et, ultérieurement, de celles du Sommet des chefs d'État et de gouvernement.

42. Dans ses recommandations au Comité des Ministres sur le budget, le Congrès a régulièrement souligné les défis auxquels il est confronté en raison des réductions budgétaires successives et disproportionnées qui lui ont été imposées et le risque que cela représente pour sa capacité à mettre en œuvre ses priorités politiques et son programme de travail afin d'obtenir les résultats escomptés, d'être pertinent, visible et d'avoir un impact.

43. Si le Congrès n'ignore pas la situation budgétaire difficile à laquelle le Conseil de l'Europe est confronté, en particulier la nécessité de compenser la part laissée par l'exclusion de la Fédération de Russie, il considère que les réductions proportionnelles sont le moyen approprié de faire face aux difficultés et ne peut accepter le fait que sa part dans le budget de l'Organisation ait été réduite de 20%.

44. En raison du manque de ressources résultant de cette inégalité budgétaire, certaines de ses activités statutaires essentielles, telles que le monitoring de la situation de la démocratie locale et régionale, ne peuvent être accomplies avec la régularité et le suivi qu'elles méritent. En outre, le calendrier de mise en œuvre des programmes de travail des commissions a dû être allongé et, lorsque nécessaire, le nombre de textes réduit. Certaines activités précédemment organisées par le Congrès et mises en œuvre avec des partenaires extérieurs ont dû être interrompues. De même, toute une série d'activités parfaitement adaptées aux défis actuels - comme l'Alliance des villes européennes contre l'extrémisme violent et la Feuille de route pour la prévention de la corruption et la promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional - ne pourront être reprises que si des crédits supplémentaires de capacité opérationnelle et de personnel sont obtenus.

45. La réflexion et les recommandations du Groupe de réflexion de haut niveau sont le moment et l'occasion d'aborder la question des priorités politiques et thématiques au sein du Conseil de l'Europe. En fonction de la position et de l'engagement des Etats membres vis-à-vis de la situation budgétaire actuelle et de la nécessité d'assurer une répartition adéquate, équilibrée et équitable des ressources entre les activités et entités clés de l'Organisation, il pourrait être nécessaire de recentrer certains travaux de l'Organisation. La réflexion menée par le Groupe devrait en tout état de cause contribuer à ce que les secteurs clés de l'Organisation aient les moyens de remplir leurs rôles, tâches et compétences respectifs et complémentaires.

46. En ce qui concerne le Congrès, il s'agit de retrouver une capacité à remplir sa mission telle que définie dans le mandat donné par le Sommet de Vienne en 1993.

Conclusion

47. Conformément à ses priorités pour la période 2021-2026, au travers du travail effectué par ses commissions, de ses activités de monitoring et de ses programmes de coopération, le Congrès, avec ses 612 membres et suppléants et les collectivités issues des 46 Etats membres, est prêt à contribuer activement au processus de réflexion en cours et à la mise en œuvre de ses résultats, dans l'intérêt des citoyens qu'il représente et pour le bien-être desquels il est mandaté, responsable et redevable. Pour ce faire, il est essentiel que le Congrès soit doté des ressources budgétaires nécessaires.

48. Le Congrès est convaincu que la réflexion sur l'avenir entamée avec le Groupe de réflexion de haut-niveau, et qui sera poursuivie par la tenue d'un quatrième Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement, permettra de donner une nouvelle impulsion au Conseil de l'Europe et de renforcer à la fois ses moyens et ses capacités à agir. Ceci lui permettra de protéger, défendre et promouvoir les valeurs communes, définir des réponses démocratiques communes et façonner l'avenir du continent pour le bien des populations et celui des générations à venir, à l'instar de ce qu'ont fait les fondateurs du Conseil de l'Europe à l'époque de sa création

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.

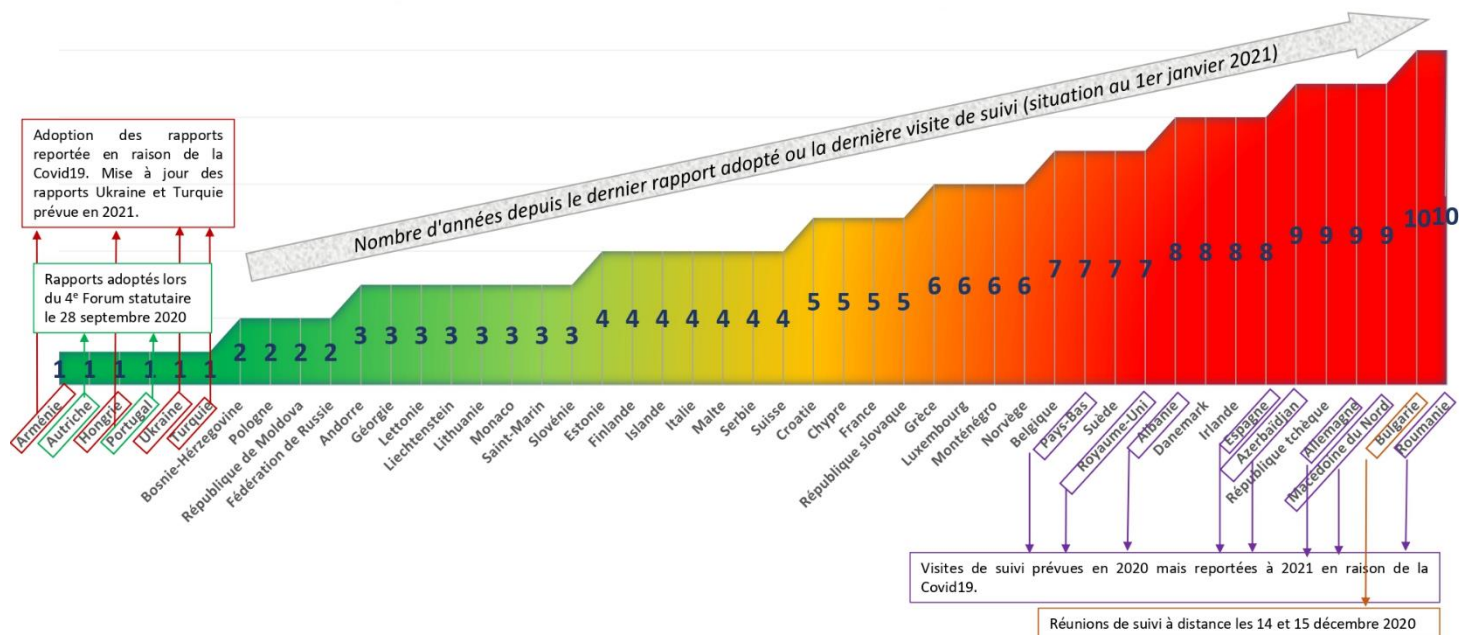
8. Les travaux préparatoires pour le prochain biennium ont débuté et le Congrès doit attirer l'attention du Comité des Ministres sur l'évolution négative de son budget et les risques liés à une nouvelle réduction de ses ressources.

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.

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 429 (2019)¹ La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

1. En 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a célébré soixante années d'engagement pour la démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe. Représentant aujourd'hui plus de 150 000 collectivités locales et régionales dans les 47 États membres de l'Organisation, il incarne la démocratie des territoires au sein du Conseil de l'Europe.

2. Depuis la première réunion de la Conférence européenne des pouvoirs locaux en 1957, qui préfigure le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux établi en 1994 à la suite du 1^{er} Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Vienne, la problématique territoriale est devenue une préoccupation majeure pour les gouvernements centraux.

3. Dans le même temps, le Congrès n'a cessé de croître en maturité politique et en capacité opérationnelle, déterminé à être un partenaire à part entière du Comité des Ministres et des gouvernements centraux pour promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit au niveau territorial en ayant pour principal objectif le renforcement de la confiance dans les institutions démocratiques par une gouvernance de proximité.

4. Les ministres des Affaires étrangères des 47 États membres du Conseil de l'Europe vont se réunir à Helsinki les 16 et 17 mai 2019, à un moment où la confiance dans le processus démocratique s'effrite partout en Europe et où les valeurs démocratiques que défend notre Organisation sont confrontées à des défis sans précédent; le Congrès souhaite ardemment que les conclusions et décisions des ministres insufflent un nouvel élan au Conseil de l'Europe.

5. À cet égard, le Congrès est convaincu :

a. que le Conseil de l'Europe, garant paneuropéen des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, est un acteur central pour une réflexion novatrice dans ces domaines et peut contribuer à la dimension démocratique de l'Europe qui traverse une crise préoccupante;

b. que la dimension locale et régionale peut aider de manière significative à rétablir le lien avec les citoyens et une meilleure confiance dans les processus et institutions démocratiques, et que le Congrès peut apporter son expérience et celles des municipalités et des régions qu'il représente pour

développer des stratégies globales visant à redynamiser et à régénérer la démocratie européenne.

6. Le Congrès, en conséquence, a préparé une contribution à la réflexion des États membres sur l'avenir du Conseil de l'Europe, et :

a. invite le Comité des Ministres à tenir compte de cette contribution, présentée en annexe à cette recommandation, lors de la préparation de la prochaine session ministérielle d'Helsinki et en particulier lors de la rédaction de sa déclaration finale et de ses conclusions;

b. déclare son engagement et sa disponibilité à mettre en œuvre les conclusions de la session ministérielle dans ses domaines de compétence.

Annexe

La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

Renforcer la démocratie locale et régionale au XXI^e siècle

1. Depuis sa création, il y a soixante-dix ans, aux lendemains de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe a pour principale raison d'être la protection des personnes dans ses 47 États membres, où les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sont reconnus comme les valeurs essentielles du « vivre ensemble ».

2. En soixante-dix ans, il a créé sur le continent européen un espace commun de normes juridiques fondées sur ces valeurs fondamentales, établissant notamment un système unique de protection des droits de l'homme autour de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a promu un modèle de gouvernance démocratique à l'échelon tant national que local qui représente un trait marquant du modèle européen au même titre que le mécanisme de protection des droits de l'homme.

3. S'agissant de la démocratie locale, elle a joué un rôle clé dans l'édification de sociétés pluralistes et solidaires, ce qui peut être considéré à juste titre comme l'une des principales réalisations du Conseil de l'Europe.

4. Les gouvernements nationaux eux-mêmes l'ont reconnu lorsqu'ils ont défini, dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), la démocratie locale comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique. Cette importance des communautés et de leurs représentants élus est devenue une caractéristique reconnue du Conseil de l'Europe et offre aujourd'hui à l'Organisation une occasion précieuse d'apporter une contribution positive au débat démocratique qui se déroule dans nos pays membres.

5. L'avenir du Conseil de l'Europe est indissociable de l'avenir de la démocratie européenne et du modèle européen de société que notre Organisation a construit et défendu,

et qui a ouvert la voie à la création de l'Union européenne (UE). Pourtant, aujourd'hui, ce modèle risque de s'effriter. La protection qu'il offre aux Européens est remise en question par une mutation profonde qui affecte, à des degrés divers, toutes les nations. Le rôle initial du Conseil de l'Europe, aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était il y a 70 ans, se poursuit dans un contexte de transformation globale qui concerne toutes les sociétés et touche tous les aspects de la vie des individus, dans leur existence tant politique qu'économique, sociale et culturelle.

6. Les menaces devenues tangibles du réchauffement climatique, plus généralement la perception par tout un chacun d'une dégradation de notre environnement du fait de l'activité humaine, l'amorce d'un effondrement de la biodiversité, la lutte pour faire face à l'accélération des mutations technologiques et à ses conséquences sur l'emploi, les défis de la migration, la globalisation de nos économies et son impact sur nos repères culturels traditionnels constituent la « partie émergée » de ce changement systémique mondial.

7. Nos manières de voir le monde autour de nous et de le penser sont affectées par ces mutations. Certains de nos repères intellectuels vacillent, suscitant notamment une anxiété sociale et une évolution de nos perceptions politiques qui se traduit plus spécifiquement par une crise de la représentation se manifestant dans de nombreux pays européens, notamment par la montée des tendances antilibérales, le retour des tentations autoritaires, le regain de popularité du nationalisme, en même temps que des aspirations territoriales à la sécession avec une banalisation de la société du « clash », avec de nouvelles formes de violence individuelles et collectives. Nombre de ces phénomènes ont été observés lors des missions de suivi et des missions d'observation électorale du Congrès.

8. Ces phénomènes ont été précédés depuis des années d'une perte de confiance accrue des citoyens dans les élections et dans les institutions démocratiques qui se traduit par des taux d'abstention de plus en plus inquiétants et un vote croissant en faveur des extrêmes, en particulier l'extrême droite, et d'une crise généralisée de la confiance dans les médias qui ébranle jusqu'à notre conception de la vérité des faits.

9. Selon l'Eurobaromètre de l'Union européenne de novembre 2018, la confiance de la population dans les principales institutions politiques nationales a diminué. Ce sont plus de 6 citoyens de l'UE sur 10 qui n'ont pas confiance dans leur gouvernement ou leur parlement. Pour les partis politiques, ce sont 8 citoyens de l'UE sur 10 qui manifestent leur défiance.

10. Ces analyses, même si elles recouvrent une situation contrastée dans les divers pays européens, montrent que, dans certaines de nos démocraties, le lien politique entre les institutions et les citoyens s'est abîmé. Une part croissante des citoyens ne se sent pas bien représentée ni sécurisée et manifeste son insatisfaction à l'égard des responsables politiques nationaux.

11. Cette crise de la représentation politique a été précédée d'un affaiblissement des corps intermédiaires tels que les partis politiques, les syndicats, les associations

professionnelles ou les églises (perçus jusqu'alors comme des microsociétés cohérentes, protectrices et englobantes). Le déclin de ces structures a ouvert la voie à une fracture de la société entre « nous » et « eux », séparés par un vide politique et social que cherchent à combler des mouvements populistes ou radicaux, en offrant des réponses simplistes à des défis complexes tout en se faisant passer pour de nouveaux représentants du peuple.

12. Comment rétablir le lien politique là où il a été abîmé? Comment sauvegarder la démocratie libérale là où elle est menacée? Comment recoudre le tissu social là où il s'est distendu? Ce sont les enjeux de la mutation que nous traversons. Tous les niveaux de la gouvernance sont concernés par ces questions :

– le Conseil de l'Europe, qui repose sur les trois piliers que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et qui, à l'instar d'autres institutions internationales, ne peut rester indifférent ;

– les gouvernements centraux des États membres, qui font face quotidiennement à ces interrogations ;

– les collectivités locales et régionales, qui sont en contact permanent avec les citoyens et en première ligne pour répondre à leurs préoccupations.

Tous les niveaux partagent clairement ces nouveaux défis que nous devons relever en mettant à l'agenda politique la question cruciale : « Comment vivre ensemble aujourd'hui? ».

13. Nous, membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avons la conviction que, si ces défis concernent en premier lieu les gouvernements centraux et les organisations multilatérales telles que le Conseil de l'Europe, ils trouvent également une partie de leur réponse au niveau des territoires.

14. Nous sommes également convaincus que, si cette mutation prend des aspects de crise systémique aux multiples dimensions, il n'y a pas de fatalité à cette crise. La volonté politique, le volontarisme des institutions publiques, la mobilisation des sociétés et des citoyens peuvent inverser ces évolutions négatives. Une crise n'est pas la fin d'une société, elle est le moment critique d'une transition vers un nouveau paradigme et une opportunité d'amélioration qui nous oblige à réfléchir à des alternatives. La réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe devrait être abordée dans cet esprit.

15. Si nos sociétés sont complexes, si les défis globaux sont sérieux, jamais dans l'histoire humaine les citoyens n'ont disposé d'un tel degré d'information, d'une telle liberté d'opinion. Une jeune Suédoise de 16 ans, Greta Thunberg, par exemple, mobilise des foules énormes à travers l'Europe pour marcher pour le climat. Ces jeunes deviennent ainsi le symbole de la prise de conscience collective du changement climatique.

16. Nos territoires, ce maillage serré d'entités à taille humaine, souvent forgés par des siècles d'histoire et de culture, ont perdu en visibilité politique au moment de l'émergence du fait national dans nos cultures politiques.

Ils doivent aujourd'hui, à la lumière des diverses crises que nous traversons, faire l'objet d'un regain d'intérêt.

17. En 1957, le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale par nature, a montré sa vision politique en créant sa propre conférence des autorités locales. Les États membres ont réaffirmé cette vision il y a 25 ans en transformant cette conférence en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avec pour mission de renforcer le rôle important joué par les collectivités locales et régionales, leurs maires et leurs représentants élus, et d'intégrer leur contribution dans les instruments juridiques et les politiques du Conseil de l'Europe pour créer un espace de valeurs communes de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence de l'État de droit au niveau territorial.

18. Au fil des décennies, le Congrès, en tant que plate-forme paneuropéenne unique de coopération des collectivités locales et régionales, a mis en place un mécanisme équilibré pour faire progresser la démocratie locale et régionale sur notre continent en surveillant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 États membres, en observant les élections locales et régionales, en recommandant les changements nécessaires aux gouvernements et en partageant les expériences des collectivités locales et régionales pour améliorer la gouvernance de leurs communautés.

19. Aujourd'hui, le Congrès continue de promouvoir le dialogue des collectivités avec les citoyens et leur participation accrue à la prise de décision en incluant notamment la participation des jeunes, des femmes et de toute la société civile. Il soutient depuis sa création un recours plus large et plus adéquat à la démocratie participative par des consultations populaires au niveau local encadrées par la loi. Le Congrès poursuit également sa lutte contre la corruption locale et tous les autres problèmes qui ternissent trop souvent l'image de la politique.

20. Cependant, les collectivités ne sont pas à l'abri des défis et des bouleversements auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, souvent aggravés par des mesures d'austérité qui affectent leur capacité à servir leurs populations. Pourtant, ce sont précisément les représentants élus des villes et des régions auxquels les citoyens s'adressent en premier lieu pour obtenir des réponses.

21. Les collectivités locales et régionales ont en effet un rôle crucial pour le maintien d'un tissu social fort, et l'importance croissante du rôle du maire dans la société est un fait politique. Les maires, comme tous les élus locaux et régionaux, sont en première ligne des grands événements de la vie collective. On peut le voir dans les réponses publiques apportées aux catastrophes naturelles, aux actes de terrorisme, aux crises sociales, comme en France, avec l'organisation du « Grand débat » voulu par le Président Macron à la suite du mouvement des gilets jaunes. Les maires et les conseillers municipaux sont sans doute les seuls représentants élus démocratiquement qui puissent dire sans être contredits que « la rue est leur bureau ». Les réactions à l'assassinat ignoble du maire de Gdansk en disent plus long que toutes les analyses politiques.

22. Les maires et les conseillers municipaux, en tant qu'élus locaux, sont les représentants des pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens, le dernier rempart contre un rejet plus global de la représentation politique. Selon l'Eurobaromètre 2018 de l'UE, les élus locaux conservent, en dépit d'un climat général de défiance vis-à-vis de la chose publique, un niveau de confiance élevé (plus de 50 %), nettement supérieur au niveau de confiance accordé aux gouvernements et aux parlements. Il est même trois fois supérieur à celui accordé aux partis politiques.

23. La confiance dans les élus locaux va de pair avec une revalorisation culturelle du local, que l'on observe dans la perception positive des appellations protégées, des distributions en circuits courts, du renouveau des identités culturelles de proximité. C'est une orientation puissante qui vient peut-être rééquilibrer les craintes issues de la mondialisation. Cette nouvelle situation privilégiée du niveau local peut renforcer le lien social à tous les niveaux.

24. Les gouvernements centraux peuvent et doivent utiliser le capital de confiance des maires et de nos territoires pour ressourcer la démocratie. L'impact du niveau local sur la participation des citoyens dans les institutions publiques et le rôle des maires et des élus locaux dans la construction d'une démocratie européenne doivent être réévalués. C'est clairement dans l'intérêt des décideurs à tous les niveaux de gouvernance.

25. Nous, membres du Congrès, croyons fermement que la crise actuelle est une opportunité pour reconnaître la démocratie locale comme un pilier essentiel de la démocratie européenne et pour considérer le maillage territorial des communes comme un atout pour offrir un espace démocratique renforcé à même de raviver la confiance des citoyens dans le système de démocratie représentative et dans ses acteurs.

26. Le niveau local est le niveau privilégié pour mettre en œuvre la démocratie participative. Il assure un degré substantiel de participation des citoyens aux affaires publiques et à la prise de décision. Il offre une excellente plateforme pour l'utilisation de pratiques et d'outils innovants tels que la numérisation et le « gouvernement ouvert » afin de renforcer encore les procédures démocratiques. Les collectivités locales et régionales sont également des acteurs clés dans l'affirmation de l'identité culturelle et la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que des pactes internationaux – tels que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (2015), dont la déclinaison locale est déjà en cours dans de nombreux pays. Les villes et les régions contribuent également à la mise en œuvre de nombreuses conventions du Conseil de l'Europe – qui traitent d'un large éventail de questions allant du paysage à la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) en passant par l'égalité des genres et les droits des minorités ou les droits de l'enfant – ce qui permet à l'Organisation d'étendre son action au-delà des ministères centraux des États membres.

27. Alors que nous célébrons cette année le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe, nous, membres du Congrès, sommes convaincus que l'avenir de cette organisation réside dans le

renforcement de son rôle pour assurer la stabilité démocratique sur notre continent et la protection des citoyens européens, et dans le développement de son rôle unique en tant que mécanisme paneuropéen de coopération intergouvernementale, interparlementaire et territoriale. Nous pensons qu'il convient de répondre aux défis auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, en mettant en avant et en utilisant la dimension territoriale de la démocratie européenne fondée sur un nouveau pacte socio-territorial.

28. Nous sommes convaincus que le Conseil de l'Europe et ses États membres doivent investir dans des communautés locales et régionales résilientes. L'outil pour ce faire est le Congrès, qui dispose du cadre juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale et de l'expérience du suivi de sa mise en œuvre. Ce cadre doit encore être renforcé, de même que les capacités opérationnelles et budgétaires du Congrès. En conséquence, les membres du Congrès appellent à un renouveau de la Charte européenne de l'autonomie locale pour mieux s'adapter aux défis et aux possibilités nouvelles émanant du Programme de développement durable des Nations Unies et de la numérisation.

29. En raison de sa double nature d'institution et d'organe de suivi, le Congrès a accumulé une connaissance unique des expériences locales et régionales, qui constitue une force

pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Plus que jamais convaincus de la supériorité politique de la démocratie représentative, nous reconnaissons la nécessité d'innover en politique pour permettre davantage de participation citoyenne, en commençant par d'authentiques innovations et expérimentations à l'échelle des territoires.

30. Les États membres du Conseil de l'Europe ont créé le Congrès pour renforcer la dimension locale et régionale de la démocratie européenne. Pour pouvoir remplir son mandat, le Congrès a besoin de disposer de ressources financières suffisantes, c'est-à-dire au moins 3 % du budget global du Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, comme jamais auparavant, le maintien d'un modèle européen d'équilibre des pouvoirs impose un recours accru à la démocratie de proximité, à un nouveau pacte socioterritorial. Le Congrès est prêt à s'impliquer dans la mise en œuvre de ces politiques et à offrir sa connaissance des communautés locales et régionales, son expérience dans la résolution des problèmes au niveau local et les outils à sa disposition pour aider à relever les défis soulevés par les changements de nos sociétés.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1^{re} séance (voir le document [CG36\(2019\)08](#)), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).



Mise à jour 29/06/2022

Groupe de réflexion de haut niveau – Mandat

1. Rapport

L'année 2022 restera dans les mémoires comme une année de violence terrible et de profonds bouleversements en Europe. L'agression perpétrée par la Fédération de Russie cause de grandes souffrances en Ukraine et n'est pas compatible avec l'appartenance au Conseil de l'Europe. Le 25 février 2022, au lendemain de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le Comité des Ministres a décidé de suspendre cette dernière de l'Organisation. Trois semaines plus tard, le 16 mars 2022, en plein accord avec l'Assemblée parlementaire, il a décidé d'exclure la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a été la première et, à ce jour, la seule organisation internationale à le faire.

Depuis plus de 70 ans, le Conseil de l'Europe établit un système de défense des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie en Europe qui n'a pas d'égal dans le reste du monde. Ce système est le fondement le plus solide de la paix en Europe. Le Conseil de l'Europe reste la plus grande organisation paneuropéenne et la référence en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie sur notre continent.

Dans ce nouveau paysage géopolitique, qui n'a pas fini d'évoluer, il est vital de reconstruire la paix dans une Europe ravagée par la guerre et de soutenir l'Ukraine, ainsi que les autres pays directement touchés par l'agression russe contre l'Ukraine. Ce faisant, tous les États membres doivent réaffirmer leur attachement aux principes et aux valeurs inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe et à la mise en œuvre des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'obligation inconditionnelle des Hautes Parties contractantes à la Convention de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme. L'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme donnera une plus grande cohérence au système de protection des droits de l'homme en Europe et garantira un front uni dans la défense des valeurs européennes.

Le Conseil de l'Europe, qui compte parmi ses membres des États qui sont membres de l'UE et d'autres qui ne le sont pas, a joué un rôle essentiel dans la promotion des réformes dans tous ses États membres et a soutenu leur processus d'intégration européenne, souvent à partir d'un point de vue extérieur à l'UE, à la lumière de ses propres normes et des conclusions et recommandations de ses organes consultatifs et de suivi. Ce travail doit être poursuivi et reconfiguré, y compris en coopération avec l'UE, à la lumière du nouveau contexte géopolitique. Dans le même temps, il est de la responsabilité du Conseil de l'Europe de travailler avec les sociétés civiles de la Fédération de Russie et du Bélarus et de donner des moyens d'action à ceux qui ne sont pas d'accord avec la politique brutale d'agression menée par leurs dirigeants politiques.

Afin d'aider le Conseil de l'Europe à réfléchir aux réponses à apporter à ces nouvelles réalités et à ces nouveaux défis, le Comité des Ministres a invité la Secrétaire Générale à créer un Groupe de réflexion de haut niveau. Le mandat de ce groupe comprendrait les éléments suivants :

- a. le rôle du Conseil de l'Europe en tant que principale communauté politique paneuropéenne, sur la base de son objectif statutaire « de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social » (article 1^{er} du Statut) ;
- b. évaluer l'impact sur le système européen de protection des droits de l'homme du fait que l'UE ne soit pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les risques qu'entraîne pour le Conseil de l'Europe le fait que les Hautes Parties contractantes persistent à ne pas exécuter des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et identifier des mesures possibles pour remédier à ces situations ;
- c. définir un nouveau concept de soutien durable et de coopération politique et substantielle pour l'Ukraine et d'autres États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas encore membres de l'UE, dans leur parcours d'intégration européenne, en étroite coopération avec l'UE ;
- d. identifier des actions visant à poursuivre et à renforcer les relations du Conseil de l'Europe avec les sociétés civiles russe et biélorusse, notamment l'élaboration d'une feuille de route sur les voies possibles de coopération dans le cadre du mandat de l'Organisation ;
- e. prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

2. Composition du groupe

Le Groupe est constitué de sept personnalités de haut rang et sa composition respecte, dans la mesure du possible, une répartition équilibrée sur le plan géographique, entre les femmes et les hommes et en fonction de l'âge, ainsi qu'une diversité de compétences et de parcours professionnels. La rédaction du projet de rapport est confiée à un ou une rapporteure.

Les membres sont :

1. Madame Mary Robinson, Présidente ;
2. Monsieur Evangelos Venizelos, Rapporteur ;
3. Monsieur Bernard Cazeneuve ;
4. Monsieur Josep Dallerès ;
5. Madame Ine Marie Eriksen Søreide ;
6. Madame Federica Mogherini ; et
7. Madame Iveta Radičová.

3. Méthodologie

Le Groupe bénéficiera du soutien du Secrétariat du Conseil de l'Europe pour l'organisation et la préparation de ses réunions. Il s'efforcera de présenter son rapport dans les meilleurs délais, et au plus tard lors de la réunion de passation des pouvoirs entre les présidences irlandaise et islandaise. Ses frais de fonctionnement seront pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe.