

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



24e SESSION
Strasbourg, 19-21 mars 2013

CG(24)5FINAL
20 Mars 2013

Le budget et les ressources du Congrès en 2014-2015

Bureau du Congrès

Rapporteurs : Jean-Claude Frécon, France (L, SOC)¹
Svetlana Orlova, Fédération de Russie (R, PPE/CCE)

Recommandation 335(2013).....	2
Exposé des motifs	3

Résumé

Depuis 2008, le Congrès tient des débats réguliers sur ses ressources budgétaires, ses perspectives de développement, les ressources nécessaires et les choix à faire, en vue d'atteindre les objectifs définis par les priorités.

Le Congrès n'a cessé de soutenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland en mettant en œuvre sa propre réforme de structures et de méthodes de travail.

Pour ce qui concerne le budget opérationnel, depuis 2010, le Congrès a porté sa part de ces mesures tout comme l'ont fait d'autres entités du Conseil de l'Europe mais, pour ce qui est du budget des ressources humaines, pour sa taille, le Congrès a été, en proportion, plus lourdement taxé du fait des coupes. En conséquence, son ratio frais de personnel/frais de fonctionnement a diminué significativement au cours des dernières années (de 60/40 en 2012 à 56/44 en 2013).

Le Congrès souligne que, si les ressources financières existantes couvrent ses activités de base, elles ne lui permettent pas de concrétiser pleinement son potentiel. Il s'engage à mobiliser des ressources extrabudgétaires en vue de devenir, en complément de ses travaux consultatifs et statutaires, un acteur opérationnel sur le terrain.

Le budget du Congrès pour 2014 et 2015 devrait lui permettre de mettre en œuvre ses priorités pour 2013-2016, qui sont pleinement conformes à celles du Conseil de l'Europe telles que proposées par le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland dans son discours à l'Assemblée parlementaire le 23 janvier 2013, et aux priorités et programmes de travail des présidences du Comité des Ministres.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits



RECOMMANDATION 335(2013)²

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

1. Considérant :

a. les décisions qu'il a prises en 2010, dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe, en vue de recentrer ses priorités et activités sur les valeurs fondamentales de l'Organisation, et les changements ultérieurement apportés à ses structures et méthodes de travail ;

b. les amendements apportés de ce fait à la Charte et à la Résolution statutaire du Congrès, adoptés par le Comité des Ministres le 19 janvier 2011.

2. Soulignant que, bien que le réajustement de son budget opérationnel intervenu à compter de 2010 soit comparable à celui d'autres Grandes entités administratives, pour ce qui est des ressources humaines, l'impact sur le Congrès a été disproportionné par rapport à sa taille.

3. Soulignant que, dans ces circonstances difficiles, le Congrès a été en mesure de mettre en œuvre un programme d'activités rationalisé et ambitieux sur le plan politique, ainsi que de monter une nouvelle capacité opérationnelle, ces deux éléments étant au cœur des nouvelles priorités adoptées en octobre 2012 pour la période 2013-2016.

4. Rappelant que le Congrès a tenu le Comité des Ministres régulièrement informé de ses priorités et activités, en particulier au moyen d'échanges de vues réguliers avec le Président et le Secrétaire Général du Congrès.

5. Se réjouissant du fait que les priorités³ adoptées par le Congrès en octobre 2012 pour la période 2013-2016 sont pleinement conformes à celles proposées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour l'ensemble de l'Organisation dans son discours à l'Assemblée parlementaire le 23 janvier 2013.

6. Réaffirmant que, pour mettre en œuvre avec succès sa mission statutaire redynamisée et mettre en œuvre ses nouvelles priorités, le Congrès a besoin de pouvoir compter sur une base pérenne d'action, qui passe notamment par un niveau de ressources approprié.

7. Demande donc au Comité des Ministres :

a. de reconnaître les efforts déployés, et les résultats atteints, au cours des dernières années en termes d'augmentation de l'efficacité et de l'efficacité du Congrès;

b. d'adopter un budget du Congrès 2014-2015 basé sur le principe d'une croissance zéro au moins en termes réels par rapport au budget pour le biennium 2012-2013 ;

c. d'encourager les Etats membres à envisager de financer, au moyen de contributions volontaires et de mises à disposition de fonctionnaires, des activités de coopération ciblées basées sur le suivi par le Congrès de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur l'observation d'élections locales et régionales, ainsi que sur des priorités partagées du Congrès/Conseil de l'Europe ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1^{ère} séance (voir le document CG(24)5PROV exposé des motifs), rapporteurs : Jean-Claude Frécon, France (L, SOC) et Svetlana Orlova, Fédération de Russie (R, PPE/CCE)

³ Les priorités du Congrès pour 2013-2016 [CG(23)5]

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

e. de prendre acte de la réaffirmation de la détermination du Congrès à assumer sa part d'efforts pour la réussite de la réforme du Conseil de l'Europe, d'une part parce qu'il est la voix des pouvoirs locaux et régionaux au sein de l'Organisation, d'autre part parce qu'il promeut l'autonomie locale et la démocratie régionale en Europe et dans les régions de son voisinage ;

f. de continuer à associer pleinement le Congrès aux discussions concernant l'avenir de l'Organisation et de lui donner la place qui lui revient dans son cadre institutionnel.

EXPOSE DES MOTIFS⁴

1. Depuis 2008, le Congrès tient des débats réguliers sur ses ressources budgétaires, ses perspectives de développement, les ressources nécessaires et les choix à opérer pour atteindre les objectifs identifiés dans ses priorités.

I. LA POLITIQUE BUDGETAIRE DU CONGRES DANS LE CADRE DE SA REFORME

2. Au cours des années passées, le Congrès a renforcé, en passant en revue avec soin ses structures et ses méthodes de travail, l'efficacité de son action et sa pertinence, ainsi que sa focalisation sur les valeurs centrales du Conseil de l'Europe.

3. Le Comité des Ministres a été pleinement associé à ce processus de réforme du Congrès à travers ses échanges de vues réguliers avec son Président et son Secrétaire Général, ainsi qu'à travers les décisions prises sur le suivi des Recommandations 290 (2010) et 299 (2011) du Congrès.

4. Alors que le Comité des Ministres alloue au Congrès son enveloppe budgétaire bisannuelle globale, la responsabilité pour la répartition des ressources à partir de cette enveloppe budgétaire entre divers éléments de dépenses prévus pour chaque exercice, revient au Secrétaire Général du Congrès, qui assure les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement des organes statutaires du Congrès et des deux Chambres. Des ressources sont également consacrées à des activités découlant des priorités du Congrès, ou lorsque l'actualité le commande.

5. Dans le cadre de sa réforme, le Congrès a réaffecté des ressources financières à des activités statutaires, au suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) et à l'observation des élections locales et régionales. Le dialogue politique avec d'autres partenaires du Conseil de l'Europe comme le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme, a également été renforcé.

6. Des fonds ont été réservés pour assurer les travaux des Commissions et le développement des activités liées à la Semaine européenne de la démocratie locale.

7. Le budget ordinaire, bien que réduit au cours des dernières années en termes réels, permet au Congrès de jouer son rôle spécifique en mettant en œuvre ses activités statutaires. Cependant, potentiellement, le Congrès pourrait faire beaucoup plus, s'il disposait des ressources financières nécessaires pour cela.

8. Dans un contexte budgétaire difficile, le Congrès s'attache à mobiliser de nouvelles ressources financières pour réaliser son ambition : devenir un acteur opérationnel. Comme pour le secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe, des ressources extrabudgétaires pourraient utilement servir à mettre en œuvre des activités, à capitaliser sur les travaux du Congrès et à les développer dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

9. Pour obtenir l'impact maximal, il faudrait mener ces travaux dans le cadre de plans d'action établis pour l'ensemble de l'Organisation en faveur de certains de ses Etats membres. Le Congrès

⁴ Adopté par le Bureau du Congrès le 11 février 2013.

pourrait alors apporter sa contribution en s'appuyant sur son expérience spécifique des travaux avec des représentants politiques locaux et régionaux. Le Congrès privilégie une approche transversale dans ces activités opérationnelles, qui viendraient compléter ses missions statutaires et consultatives.

10. Le Congrès entend coopérer avec les Etats membres à mettre en œuvre les recommandations de ses activités de suivi et de ses rapports d'observation des élections en identifiant des projets qui visent à rehausser les normes démocratiques au niveau local et régional sur notre continent.

11. Le Congrès est prêt notamment à aider des élus locaux et régionaux, en Europe et dans les pays couverts par la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, à instaurer des relations solides et fructueuses avec les populations et les gouvernements centraux. Il est également prêt à mener des travaux thématiques dans des domaines tels que l'éthique publique, le dialogue interculturel, l'intégration des Roms et la sensibilisation à la Charte urbaine et aux droits de l'homme au niveau local et régional.

II. LE PROGRAMME ET BUDGET 2012-2013

12. En octobre 2010, lors de sa 19e session, dans le cadre de sa réforme, le Congrès a approuvé des modifications à ses structures et méthodes de travail et adopté des amendements à la Charte du Congrès, qui ont reçu l'aval du Comité des Ministres le 19 janvier 2011⁵.

13. En mettant en œuvre cette réforme, le Congrès a également déployé des efforts supplémentaires pour des activités prioritaires, grâce à la réaffectation de ressources disponibles. Ces résultats ont en particulier été obtenus à travers une réduction significative du soutien financier à des partenaires extérieurs.

14. Au nombre de ces activités prioritaires, des efforts particuliers ont concerné le suivi de la CEAL et l'observation des élections locales et régionales. Les fonds alloués au monitoring de la Charte sont passés de 245 000 € en 2011 à 265 000 € en 2012. De même, les fonds alloués à l'observation des élections sont passés de 170 000 € en 2011 à 200 000 € en 2012, année où les activités de la Semaine européenne de la démocratie locale ont aussi continué leur expansion.

15. A la fin de l'année 2012, la mise en œuvre du budget du Congrès devrait faire apparaître une utilisation du budget à hauteur de 99,29%, le taux le plus élevé enregistré ces dernières années.

16. Le budget 2012 2013 tient compte de la considérable réduction du budget des ressources humaines demandée par le Secrétaire Général, qui a été appliquée par des suppressions de poste (un A2/3, un B5, un B4 et un B3). Ces suppressions s'ajoutent à celle d'un poste A5 et d'une fonction B5 en 2011, à une réduction considérable de la dotation pour les agents temporaires au cours des Sessions et au non-renouvellement du détachement d'un fonctionnaire national dans le cadre de la Semaine européenne de la démocratie locale.

17. Poursuivant son effort de priorisation dans son rôle de mécanisme de suivi de la CEAL en faisant en sorte que ses activités de monitoring soient plus régulières, davantage systématiques et plus ouvertes au dialogue politique, le Congrès a mené un monitoring dans 9 pays en 2012. Les missions d'observation des élections ont également été considérées comme prioritaires, leur portée étant élargie pour inclure systématiquement des missions pré électorales, afin de bien comprendre le contexte et le processus des élections.

18. Les rapports de monitoring et d'observation des élections servent de feuille de route pour des activités de coopération et d'assistance destinées à renforcer la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, afin que leurs recommandations aient un meilleur impact et que les constats soient davantage comparables, pour identifier des menaces et défis communs aux pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que des solutions innovantes pour proposer des réponses aux problèmes rencontrés.

⁵ Résolution statutaire CM/Res(2011)2

19. La promotion des droits de l'homme au niveau local est un autre domaine prioritaire pour les travaux du Congrès en 2013. Le Congrès développe ses activités pour sensibiliser les pouvoirs locaux et régionaux à leurs responsabilités en matière de mise en œuvre des droits de l'homme, notamment par la promotion des bonnes pratiques et mécanismes de médiation. Le Congrès prépare aussi un programme paneuropéen pour promouvoir l'éthique et prévenir la corruption au niveau local et régional.

20. Après le Sommet des Maires en septembre 2011, le Congrès, en coopération avec le RSSG pour les questions roms, a mis sur pied l'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms, en vue de garantir les droits de l'homme des Roms et de reconnaître le rôle crucial des collectivités locales et régionales dans le processus d'inclusion des Roms. En 2012, une task force a été montée au sein du Secrétariat du Congrès et, après un large processus de consultation, l'Alliance a entamé sa phase opérationnelle (2 activités pilotes ont été organisées à Budapest et à Madrid en décembre). L'inauguration officielle aura lieu le 20 mars 2013 durant la session plénière du Congrès.

21. Les efforts se poursuivent pour rationaliser les activités du Congrès dans le droit fil des valeurs essentielles et des priorités du Conseil de l'Europe tels que présentés par le Secrétaire Général dans son allocution devant l'APCE le 23 janvier 2013.

III. PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2014-2015

22. Dans le contexte du nouveau programme et budget bisannuel du Conseil de l'Europe, et conformément à ses priorités 2013-2016 adoptées en octobre 2012, le Congrès s'attachera à atteindre les grands objectifs suivants :

- a) améliorer qualitativement la démocratie locale et régionale, à travers notamment le suivi de la situation de la démocratie locale et régionale, l'observation d'élections locales et la promotion de la participation citoyenne grâce à des actions de sensibilisation telles que la Semaine européenne de la démocratie locale ainsi que la promotion des droits de l'homme au niveau local et régional;
- b) aider les collectivités locales à relever les nouveaux défis nés de la crise économique et financière, notamment en promouvant la bonne gouvernance, en facilitant l'inclusion sociale pour des groupes de population marginalisés tels que les Roms, et en renforçant l'engagement des représentants élus envers un comportement éthique et la lutte contre la corruption au niveau local et régional ;
- c) développer sa capacité opérationnelle, notamment par des activités de coopération ciblées, en partenariats étroit avec les organes pertinents du Conseil de l'Europe et dans le contexte des programmes et plans d'action de l'ensemble de l'Organisation déployés dans certains de ses Etats membres, et contribuer au développement de la démocratie locale et régionale dans les pays du sud de la Méditerranée.

23. Le Congrès souligne que ces priorités sont pleinement conformes à celles du Conseil de l'Europe telles que proposées par le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland dans son discours à l'Assemblée parlementaire le 23 janvier 2013. Plus particulièrement, le projet du Congrès sur la corruption, la transparence et l'éthique, en partenariat avec le GRECO et le Centre d'expertise, qui doit être présenté le 21 mars 2013 à la session du Congrès, correspond pleinement à la première priorité indiquée par le Secrétaire Général à savoir la lutte contre la corruption et toutes les formes d'abus de pouvoir. L'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms entre dans le champ des deuxième et troisième priorités, étroitement imbriquées, du Secrétaire Général, à savoir la lutte contre l'intolérance et le discours de haine, et la protection des minorités. Enfin, le suivi de la Charte par le Congrès ainsi que les projets de coopération ciblés basés sur les recommandations issues de ce suivi visent à réaliser, dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la quatrième priorité établie par le Secrétaire Général, à savoir la consolidation de l'espace juridique du Conseil de l'Europe.

24. Le Congrès souligne que, si les ressources financières existantes couvrent encore ses activités de base, elles ne lui permettent pas de concrétiser tout son potentiel. Il s'engage à s'efforcer de mobiliser des ressources extrabudgétaires, qui pourraient ouvrir la voie à la mise en œuvre d'activités opérationnelles venant compléter ses travaux consultatifs et statutaires.

25. De telles ressources extrabudgétaires seraient utilisées à mettre en œuvre des activités d'assistance post-suivi, pour capitaliser sur les travaux du Congrès dans ses domaines prioritaires et les développer. Grâce à cela, le Congrès serait en mesure d'atteindre la masse critique nécessaire pour jouer plus efficacement son rôle au sein de l'Organisation et au-delà, et pour étendre ses activités dans le domaine de la démocratie locale et régionale. Il pourrait ainsi, en particulier, mettre en œuvre des programmes d'assistance consécutifs aux rapports de suivi sur la Charte européenne de l'autonomie locale et aux rapports sur l'observation des élections locales et régionales, contribuer à la politique de voisinage du Conseil de l'Europe et fournir la capacité opérationnelle nécessaire à l'Alliance pour l'inclusion des Roms.

26. Le Congrès s'attachera en permanence à améliorer ses structures, ses priorités et ses méthodes de travail. Il est également désireux de jouer pleinement son rôle et de soutenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans la réforme de l'Organisation, conscient qu'il est que ces processus peuvent impartir au Conseil de l'Europe et à ses organes un regain de dynamisme et donner un rôle politique plus affirmé et plus visible.