

**28<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 24-26 mars 2015**

**CG/2015(28)13FINAL**  
24 mars 2015

## **Le budget et les ressources du Congrès pour le prochain biennium (2016-2017)**

Rapporteurs<sup>1</sup> : Clemens LAMMERSKITTEN, Allemagne (R, PPE/CCE)  
Barbara TOCE, Italie (L, SOC)

Recommandation 368 (2015) .....	3
Exposé des motifs .....	5

### *Résumé*

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 cités dans ses priorités. Lors de sa 24<sup>e</sup> session, le Congrès a adopté la Recommandation 335(2013) sur « Le budget et les ressources du Congrès en 2014-2015 ». Le 18 juin 2013, le Bureau du Congrès a approuvé un document de position (CG/BUR(24)16) sur le budget 2014-2015, qui a été adressé au Comité des Ministres et lui a été présenté par le Président van Staa le 18 septembre 2013.

Cette nouvelle recommandation vise à faire le point sur les besoins budgétaires du Congrès et à identifier de ce point de vue les risques pour les années à venir. Elle attire aussi l'attention du Comité des Ministres sur un certain nombre de problèmes dans ce domaine.

Le rapport rappelle que le Congrès n'a cessé de soutenir la réforme du Conseil de l'Europe, qu'il a lui-même mené, dans un esprit similaire, sa propre réforme de ses structures et méthodes de travail en vue d'améliorer son efficacité et qu'il poursuit encore ses efforts dans ce domaine (cf. Rec 367(2014)).

Concernant le budget opérationnel, depuis 2011 le Congrès assume sa part des économies de manière comparable aux autres entités du Conseil de l'Europe. Pour ce qui est du budget des ressources humaines, le Congrès a apporté en revanche une plus grande contribution aux réductions, en proportion de ses effectifs. En conséquence, le ratio frais de personnel/frais de fonctionnement du Congrès a diminué significativement au cours des dernières années (de 60/40 en 2012 à 56/44 en 2014).

Les perspectives pour la situation budgétaire du Congrès doivent être examinées dans le contexte de la politique de croissance nominale zéro qui serait appliquée pendant encore au moins un biennium pour l'ensemble de l'Organisation, ce qui entraînerait de nouvelles demandes de réductions à la fois du budget opérationnel et du budget des ressources humaines.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Fait positif, le Congrès est parvenu en 2013 et 2014 à lever des ressources extrabudgétaires et a coopéré étroitement avec d'autres entités du Conseil de l'Europe. Il est devenu sur le terrain un acteur opérationnel apprécié, en complément de ses activités consultatives et statutaires. Cette stratégie sera reconduite et renforcée dans les années à venir.

Le rapport contient des recommandations adressées au Comité des Ministres, et attire son attention sur la situation spécifique du Congrès et sur son rôle unique au sein de l'Organisation. De nouvelles réductions du budget opérationnel et/ou des ressources humaines du Congrès affecteraient gravement sa capacité à jouer son rôle institutionnel unique. Elles auraient non seulement un effet direct sur ses activités statutaires, mais aussi sur le potentiel croissant de ses activités de coopération, lesquelles sont indissociables et tributaires des activités statutaires du Congrès. Bien que financées principalement pas des ressources externes, les activités de coopération doivent cependant être menées et supervisées par des agents permanents dotés d'une solide expérience.

**RECOMMANDATION 368 (2015)<sup>2</sup>**

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

1. réaffirmant son rôle et sa position institutionnelle unique au sein du Conseil de l'Europe, qui donne au Congrès, voix des collectivités locales et régionales des 47 Etats membres et gardien de la Charte européenne de l'autonomie locale, la 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 et dans son voisinage ;

2. gardant à l'esprit que dans de nombreux pays membres, en particulier du fait des besoins de renforcer l'efficacité et l'efficacités à tous les niveaux de gouvernement en réponse à la crise économique et financière depuis 2008, d'intenses réformes nationales affectent les structures, le financement et le fonctionnement des collectivités territoriales, ce qui a entraîné une augmentation significative ces trois dernières années du rôle du Congrès pour le suivi et l'évaluation de ces changements par rapport aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi que pour prodiguer des conseils pratiques et juridiques et pour répondre à de nombreuses plaintes ou pétitions en la matière;

3. rappelant ses échanges de vues réguliers avec le Comité des Ministres, que le Président et le Secrétaire Général du Congrès tiennent informé des priorités du Congrès et des activités menées pour leur mise en œuvre ;

4. rappelant qu'à ces occasions, le travail réalisé par le Congrès est salué et qu'il y est reconnu que de nouvelles réductions budgétaires pourraient menacer non seulement ses activités statutaires mais aussi ses activités de post-suivi et de coopération, lesquelles sont adaptées aux besoins et intérêts spécifiques des Etats membres ;

5. soulignant que grâce à une vaste réforme de ses structures et méthodes de travail, et malgré une recherche constante de gains d'efficacité, le Congrès a pu accomplir un travail de qualité et produire des résultats tangibles, mais a malheureusement dû réduire certaines de ses activités statutaires et notamment le nombre des visites de suivi prévues en 2013 et 2014 et de celles qui sont programmées pour 2015 ;

6. rappelant en particulier :

a. les décisions qu'il a prises depuis 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 ;

b. les changements apportés en conséquence à la Charte du Congrès et à sa Résolution statutaire, approuvés par le Comité des Ministres le 19 janvier 2011, et les changements entrepris par la suite, notamment pour améliorer l'efficacité de ses structures et méthodes de travail, ainsi que les travaux supplémentaires menés à ce sujet, en particulier la Recommandation 367 (2014), adoptée le 16 octobre 2014, sur la révision de la Charte du Congrès ;

c. sa contribution aux gains d'efficacité de l'Organisation et les réductions qu'ont connues son budget opérationnel et ses ressources humaines depuis 2010 dans un contexte de croissance réelle zéro suivi d'une croissance nominale zéro pour l'ensemble de l'Organisation ;

d. sa Recommandation 335(2013), où il est souligné 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, ainsi qu'il est indiqué dans le document de position relatif à la préparation du budget 2014-2015 adopté par le Bureau du Congrès le 18 juin 2013 (CG/BUR(24)16) et adressé au Comité des Ministres ;

e. les priorités adoptées pour 2013-2016, qui sont pleinement conformes à celles qu'a proposées le Secrétaire Général, Thorbjørn Jagland, ainsi qu'aux priorités et au programme de travail adopté par le Comité des Ministres pour le biennium 2014-2015 ;

7. fermement résolu à contribuer à la définition et la mise en œuvre des priorités et du programme pour le biennium 2016-2017 que le Comité des Ministres adoptera pour l'ensemble de l'Organisation ;

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2015, 1<sup>er</sup> séance (voir le document CG/2015(28)13FINAL), rapporteurs : Clemens LAMMERSKITTEN, Allemagne (R, PPE/CCE) et Barbara TOCE, Italie (L, SOC).

8. déterminé à poursuivre sa réforme, à recentrer ses activités autour de ses priorités fondamentales pour le prochain biennium et à continuer de mener des activités pour contribuer aux volets locaux et régionaux des campagnes et des programmes spécifiques présents et à venir du Conseil de l'Europe en réponse à des thèmes d'actualité tels que la promotion du dialogue interculturel et interreligieux, l'intégration et la cohésion sociale, la lutte contre les discours de haine et la discrimination, la prévention et la répression de la corruption et la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, en particulier auprès des jeunes Européens ;

9. réaffirmant toutefois que pour mener à bien sa mission statutaire et mettre en œuvre ses priorités fondamentales en matière de promotion et de développement de la démocratie locale et régionale, le Congrès doit pouvoir compter sur une base pérenne d'action, qui passe notamment par un niveau de ressources approprié ;

10. soulignant en particulier la situation de l'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms, qui réunit 124 participants parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe et dont la viabilité est menacée par le manque de ressources ;

11. demande par conséquent au Comité des Ministres :

a. d'examiner pleinement les risques et d'évaluer les conséquences, pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble et pour le Congrès en particulier, qu'il y aurait à reconduire pour le prochain biennium 2016-2017 et au-delà, un budget basé sur le principe d'une croissance nominale zéro plutôt que sur, au minimum, le principe d'une croissance réelle zéro ;

b. de reconnaître les résultats réalisés et les efforts déployés pour améliorer l'efficacité et l'efficience du Congrès ces dernières années, malgré une dotation budgétaire réduite et des restrictions quant aux ressources humaines mises à sa disposition ;

c. d'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 ;

d. eu égard au rôle unique et à la position institutionnelle du Congrès au sein du Conseil de l'Europe, et en prenant dûment en considération ses efforts passés, de décider de maintenir le budget opérationnel du Congrès et ses ressources humaines pour le prochain biennium 2016-2017 ;

e. d'encourager les Etats membres à envisager de financer, en 2015 et pendant le prochain biennium, au moyen de contributions volontaires et/ou 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 les autres activités statutaires du Congrès ;

f. d'examiner comment le Congrès pourrait, dans le respect des réglementations, bénéficier de ressources budgétaires ou extrabudgétaires pour poursuivre son action en faveur de l'inclusion des Roms aux niveaux local et régional, eu égard à son expérience et son investissement concrets dans de telles activités ces dernières années, ainsi qu'à l'importance capitale de cette question en Europe ;

g. d'inviter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à inclure dans le projet de programme et budget pour le prochain biennium (2016-2017) une dotation budgétaire pour le Congrès qui soit pleinement à la mesure de sa contribution aux priorités du Conseil de l'Europe, en tant qu'unique organe paneuropéen chargé de défendre la démocratie territoriale, d'encourager la décentralisation et de promouvoir la participation citoyenne ainsi que les débats et les échanges de bonnes pratiques entre élus locaux et régionaux sur les principales questions d'actualité de nos sociétés européennes.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Introduction et informations contextuelles

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 cités dans ses priorités.

Lors de sa 24<sup>e</sup> session, le Congrès a adopté la Recommandation 335(2013) sur « Le budget et les ressources du Congrès en 2014-2015 », demandant au Comité des Ministres d'adopter un budget du Congrès pour 2014-2015 « basé sur le principe d'une croissance zéro, au moins en termes réels, par rapport au budget pour le biennium 2012-2013 ». Il soulignait en particulier que, si les ressources financières existantes couvrent ses activités de base, elles ne lui permettent pas de concrétiser tout son potentiel.

Le 18 juin 2013, le Bureau du Congrès a pris acte de la décision du Comité des Ministres le 7 mai 2013 d'adopter le budget ordinaire du Conseil de l'Europe pour 2014-2015 sur la base du principe d'une croissance zéro en termes nominaux, contrairement à ce qui avait été décidé pour le budget bisannuel précédent. Cela a eu pour conséquence de réduire encore le budget du Congrès de 1,51 %. A la lumière de l'évolution des contraintes budgétaires et des réductions appliquées dans son budget, le Bureau a adopté un document de position (CG/BUR(24)16) sur le budget 2014-2015, qui a été adressé au Comité des Ministres et lui a été présenté par le Président van Staa le 18 septembre 2013.

Le document de position informait le Comité des Ministres que toute coupe supplémentaire par rapport aux coupes pratiquées dans les budget depuis 2011 mettrait gravement en danger les travaux du Congrès et saperait sérieusement sa raison d'être, à savoir sa capacité sans équivalent à protéger, garantir et développer la démocratie locale et régionale en Europe. De plus, ce document attirait l'attention du Comité des Ministres sur le fait que les coupes dans le budget du Congrès étaient déjà plus que proportionnelles à sa part du budget de l'Organisation.

Des discussions sont maintenant en cours pour le prochain biennium 2016-2017 et le Congrès souhaite attirer l'attention du Comité des Ministres sur la récente évolution de son budget et les risques d'une nouvelle réduction de ses ressources.

### Soutenabilité des activités du Conseil de l'Europe et du Congrès

Le Congrès souligne qu'il adopté pour 2013-2016 des priorités qui sont complètement dans le droit fil des priorités du Conseil de l'Europe. Il demande donc au Comité des Ministres de lui accorder des ressources suffisantes pour lui permettre de mettre en œuvre ces priorités ainsi que de répondre de manière pertinente aux priorités et programmes de travail fixés par les présidences successives du Comité des Ministres.

Le Congrès note avec préoccupation qu'au cours des dernières années toutefois, la Commission de suivi a dû réviser son programme de travail et réduire le nombre de ses visites dans les pays. L'observation des élections locales et régionales aussi a dû être revue à la baisse. D'autres activités ou initiatives clés, telles que l'Alliance européenne des villes et régions pour l'inclusion des Roms, sont menacées par la précarité des ressources.

Dans ce contexte difficile, au cours des dernières années, le Congrès a reçu un nombre croissant de demandes de conseils juridiques et pratiques sur les réformes proposées dans des États membres portant sur la structure, le financement et le fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux. Le Congrès va donc devoir suivre ces développements ainsi qu'intensifier son dialogue post-suivi et ses activités de coopération avec les États membres à titre individuel.

Puisque les discussions sont en cours au sein du Comité des Ministres concernant le prochain biennium 2016-2017, le Congrès demande au Comité des Ministres d'examiner tous les risques et d'évaluer, pour le Conseil de l'Europe en général et pour le Congrès en particulier, les conséquences, pour le prochain biennium et les suivants, d'un budget en croissance nominale zéro par rapport à une croissance d'au moins zéro en termes réels.

### Récentes réductions du budget opérationnel et des ressources humaines du Congrès

Depuis 2011, chaque année le Congrès porte sa part des économies demandées à toutes les entités du Conseil de l'Europe à un niveau comparable, pour ce qui est du budget opérationnel, à celui des autres

entités du Conseil de l'Europe. Pour ce qui est du budget du personnel, le Congrès a contribué davantage, en proportion de sa part budgétaire, aux réductions (voir tableau ci-dessous). Entre 2010 et 2015, cela représente une réduction de 12,8% des ressources humaines du Congrès. En conséquence, le ratio frais de personnel/frais opérationnels a diminué significativement au cours des dernières années (de 60/40 en 2010, il est passé à 54/46 en 2015), sa performance étant maintenant l'une des meilleures au sein du Conseil de l'Europe.

#### Évolution des ressources humaines au sein du Secrétariat du Congrès

2010	2011	2012	2013	2014	2015
42 postes	41 postes	39 postes	37 postes	37 postes	37 postes
5 fonctions	4 fonctions				

#### Évolution du budget opérationnel du Congrès en disponible

2010	2011	2012	2013	2014	2015
2 561 140	2 576 000	2 639 300	2 675 100	2 652 000	2 622 000

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Budget du CdE</b>	218 337 900	217 017 900	240 016 900	243 970 300	244 095 200	245 067 600
<b>Budget du Congrès en disponible (après les coupes)</b>	6 415 400	6 319 900	6 316 518	6 103 044	6 693 400*	6 734 220*
%	2,94%	2,91%	2,63%	2,50%	2,74%	2,75%

\*Les chiffres pour 2014 et 2015 incluent la cotisation au fonds de pension

#### Réformes du Congrès et contribution aux économies sous forme de gains d'efficacité

Le Congrès souligne qu'il a en permanence soutenu la réforme du Conseil de l'Europe et que c'est dans ce même esprit qu'il a mené sa propre réforme de ses structures et méthodes de travail pour être encore plus efficient.

Tout récemment, en octobre 2014, le Congrès a adopté la Recommandation 367 (2014) sur la Révision de la Charte du Congrès qui propose que le Comité des Ministres adopte un petit nombre de changements à la Résolution statutaire et à la Charte du Congrès afin que ce dernier puisse réviser son Règlement et continuer de l'améliorer pour se concentrer sur ses activités statutaires essentielles et contribuer aux économies sous forme de gains d'efficacité dégagées dans l'Organisation.

De plus, le Congrès a déployé des efforts considérables ces dernières années pour dégager des économies sous forme de gains d'efficacité et, notamment, s'est efforcé au maximum d'abaisser un certain nombre de coûts opérationnels, par exemple par la réduction des impressions grâce à son site web sur lequel ses membres accèdent aux documents et s'enregistrent en ligne aux réunions et aux sessions.

Le Congrès entend poursuivre ses efforts pour concrétiser dans son administration et son fonctionnement le potentiel d'économies sous forme de gains d'efficacité. Toutefois, il devrait avoir des ressources suffisantes pour apporter un soutien de qualité à ses membres, 318 représentants élus locaux et régionaux provenant des 47 États membres.

## Ressources extrabudgétaires pour les activités de coopération et le dialogue post-suivi du Congrès

Dans ce contexte budgétaire difficile, le Congrès a pris la responsabilité de gérer de nouvelles ressources financières pour devenir un acteur opérationnel sur le terrain, en complément de ses travaux statutaires. Les ressources extrabudgétaires sont essentielles pour la mise en œuvre d'activités de coopération, qui amplifient les travaux du Congrès 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.

Depuis la fin 2012, le Congrès a géré dans les règles de l'art des ressources extrabudgétaires et coopéré étroitement et développé des synergies avec d'autres entités du Conseil de l'Europe, en particulier avec l'ODG-prog (Bureau de la Direction générale des programmes) et la DGII (Direction générale de la démocratie). Il a aussi pu s'appuyer sur l'expérience et les contacts des bureaux concernés du Conseil de l'Europe sur le terrain, en particulier à Erevan, Kiev et Tirana où des membres du personnel du Congrès ont été recrutés.

Cette stratégie doit être poursuivie et renforcée dans les années à venir.

Concrètement, le Congrès a notamment été en mesure de développer ses activités de coopération grâce à des contributions volontaires du Danemark et de la Suisse, ainsi qu'avec le cofinancement de l'Union européenne dans le cadre des nouveaux accords de coopération avec le Conseil de l'Europe signés en décembre 2014. Le Congrès est reconnaissant aux États donateurs et à la Commission européenne pour son précieux soutien qui permet de renforcer davantage la démocratie locale dans les États membres. Une partie de ces ressources est utilisée pour recruter des agents temporaires sur le terrain afin de mettre en œuvre ces projets sous la supervision d'agents permanents expérimentés du Secrétariat du Congrès qui les recrutent, les forment et conçoivent les activités de projet.

Pays bénéficiaires	Budget géré par le Congrès	Durée
Albanie	560 000 euros	octobre 2012 – mars 2015
Arménie I	575 000 euros	octobre 2013 - septembre 2015
Arménie II	674 500 euros	novembre 2014 - avril 2017
Ukraine I (Paquet de mesures immédiates)	376 000 euros	mai 2014 - décembre 2014
Ukraine II	120 000 euros	avril 2014 - mai 2015
Cadre de coopération UE-CdE pour le partenariat oriental - Activités régionales (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, Ukraine et Belarus)	1 285 000 euros	janvier 2015 - décembre 2017

### Conclusion : le Congrès souhaite contribuer de manière pertinente aux résultats des activités du Conseil de l'Europe et a besoin de ressources suffisantes pour ce faire

Le Congrès attire l'attention du Comité des Ministres sur sa situation spécifique et son rôle unique dans l'Organisation. D'autres coupes dans son budget opérationnel et/ou ses ressources humaines obérerait gravement sa capacité à remplir ce rôle. Non seulement cela affecterait directement ses activités statutaires, mais cela aurait aussi un impact sur sa capacité à répondre à la demande croissante des États membres pour des activités post-suivi, ainsi que sur son potentiel croissant en matière d'activités de coopération, qui sont étroitement liées aux activités statutaires du Congrès sur lesquelles elles capitalisent et qui sont pleinement intégrées à l'action du Conseil de l'Europe tout entier.

Le moment est aussi venu de regarder de plus près la situation de l'Alliance européenne des villes et régions pour l'inclusion des Roms, qui fédère dans son réseau 124 participants d'États membres du Conseil de l'Europe, et dont la pérennité est en jeu par manque de ressources. Le Comité des Ministres devrait dûment prendre en compte la contribution que le Congrès est en mesure d'apporter à cet égard avec des ressources supplémentaires.

Le Congrès entend bien contribuer pleinement à l'identification et à la mise en œuvre des priorités et du programme pour le biennium 2016-2017 qui va être adopté par le Comité des Ministres pour toute l'Organisation.

Il est également prêt à apporter sa contribution aux priorités du Comité des Ministres et de sa Présidence dans sa sphère de compétences. Le Congrès contribuera aux priorités thématiques décidées pour l'ensemble de l'Organisation pour les années à venir et continuera de travailler en synergie et en complémentarité avec le secteur intergouvernemental et l'Assemblée parlementaire.

En particulier, il poursuivra sa réforme et concentrera ses activités autour de ses priorités clés pour le prochain biennium, et continuera de mettre en œuvre des activités pour contribuer, au niveau local et régional, aux campagnes nouvelles et en cours et aux programmes spécifiques lancés pour traiter de questions d'une actualité forte telles que la promotion du dialogue interculturel et interreligieux, l'intégration et la cohésion sociale, la lutte contre le discours de haine et la discrimination, la prévention et la lutte contre la corruption et la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, notamment parmi les jeunes européens.

Toutefois, pour s'acquitter convenablement de sa mission statutaire et mettre en œuvre ses priorités clés en matière de promotion et de développement de la démocratie locale et régionale, le Congrès doit pouvoir compter sur une base pérenne pour son action, ce qui passe par un niveau de ressources approprié.