



Doc. 12622

31 mai 2011

Les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour les exercices 2012-2013

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Erol Aslan CEBECİ, Turquie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La rationalisation et le renforcement de la capacité opérationnelle du Conseil de l'Europe doivent être poursuivis, mais le recentrage des activités doit correspondre aux aspirations des Etats membres de l'Organisation (non seulement à celles des ministères des Affaires étrangères mais également à celles des ministères spécialisés). L'adoption d'un programme et d'un budget bisannuels est une avancée majeure à condition que les règles d'application apportent une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits. Toutes les mesures adoptées doivent permettre au Conseil de l'Europe de faire face aux nouveaux défis auxquels il se trouve confronté. L'évolution géopolitique en cours dans le bassin méditerranéen constitue l'un de ces nouveaux défis que le Conseil de l'Europe devra relever. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire salue l'initiative du Secrétaire Général d'organiser à Strasbourg le premier Forum pour la Démocratie: un nouveau «Davos» pour la démocratie.

1. Renvoi en commission: mandat permanent.



Sommaire

Page

A. Projet d'avis	3
B. Exposé des motifs, par M. Cebeci, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Audit des comptes 2009	7
3. Année 2010	8
4. Priorités pour 2012-2013	10

A. Projet d'avis²

1. L'Assemblée parlementaire soutient les réformes engagées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, pour «revitaliser le Conseil de l'Europe et donner un nouvel élan politique à l'Organisation pour les années à venir. En particulier, elle peut soutenir les initiatives prises visant à rationaliser les structures de l'Organisation et à maîtriser les dépenses de personnel. Elle salue également le travail réalisé par le groupe de gouvernance interne (Groupe «Agenda 2020»), chargé de formuler des propositions et des recommandations pour la mise en œuvre de la réforme.
2. L'Assemblée approuve également l'initiative prise par le Secrétaire Général, sur proposition de la présidence turque du Comité des Ministres, de mettre en place un groupe d'éminentes personnalités, présidé par M. Joschka Fischer, chargé de faire un rapport sur «Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle». Elle note avec intérêt la publication du rapport dont elle discutera les conclusions et propositions.
3. L'Assemblée prend acte de la réduction générale, proposée par le Secrétaire Générale, appliquée aux grandes entités administratives et organes institutionnels du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme et, uniquement pour les activités ne relevant pas du traitement des requêtes, la Cour européenne des droits de l'homme), pour l'élaboration du budget du Conseil de l'Europe pour les exercices 2012 et 2013. L'Assemblée renvoie à sa résolution sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour les exercices 2012-2013.
4. S'agissant des structures de l'Organisation, l'Assemblée reconnaît le bien-fondé de la rationalisation et le renforcement de la capacité opérationnelle du Conseil de l'Europe sur le terrain, particulièrement concernant la constitution de 15 bureaux du Conseil de l'Europe dans les Etats membres concernés par la mise en œuvre de vastes programmes d'assistance et de coopération. En revanche, l'Assemblée continue à émettre des réserves, en raison du coût qu'ils peuvent représenter, concernant les bureaux créés à Genève, Vienne et Varsovie, qui ne sont pas directement liés à la mise en œuvre de programmes de coopération.
5. En effet, si l'Assemblée appuie fermement le renforcement de la coopération interinstitutionnelle, elle ne voudrait pas que la création de structures nouvelles pèse sur les finances de l'Organisation à l'heure où des efforts très importants sont consentis par tous, y compris l'Assemblée elle-même, pour rationaliser et contrôler les dépenses de l'Organisation.
6. Concernant la restructuration du programme d'activités, l'Assemblée comprend qu'il devient extrêmement difficile de mettre en œuvre quelques 130 programmes (autres que les activités obligatoires) avec un budget annuel limité à 40 millions d'euros. De ce fait, elle peut accepter la réduction à 38 programmes opérationnels et donc l'arrêt de certains programmes dont la taille ne permet plus un impact suffisant. Cependant, elle ne voudrait pas que des activités importantes viennent à disparaître parce que les crédits nécessaires au maintien des activités en question seraient déployés ailleurs. En effet, les programmes de coopération et les activités y afférentes doivent répondre aux défis auxquels sont confrontés les Etats membres.
7. L'Assemblée considère qu'il en est de même pour le secteur intergouvernemental (comités d'experts intergouvernementaux). Ainsi peut-elle comprendre que les nouveaux comités directeurs et leurs structures subordonnées soient organisés autour des trois piliers du programme de coopération, à savoir les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie. Cette opération doit permettre de réduire de 23 à 16 le nombre de comités directeurs et de 28 à 6 les structures subordonnées et de réaliser ainsi une économie de l'ordre de 900 000 € par an.
8. Cependant, ce recentrage d'activités, sans doute nécessaire, doit être réfléchi et correspondre aux aspirations de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (non seulement celles du Comité des Ministres – c'est-à-dire des ministères des Affaires étrangères – mais également celles des ministères spécialisés intéressés). En effet, les priorités des capitales et des ministères ne vont pas toutes dans le même sens.
9. L'Assemblée souhaite enfin que cette restructuration soit mise en œuvre en tenant pleinement compte de sa position telle qu'exprimée dans sa [Résolution 1783 \(2011\)](#) sur le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe.

2. . Projet d'avis approuvé à l'unanimité par la commission le 20 mai 2011.

10. De son côté, l'Assemblée a constitué une commission ad hoc sur sa propre réforme dont les propositions figurent dans la Résolution ... (2011) sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour les exercices 2012-2013.

11. S'agissant des conventions, l'Assemblée soutient l'approche du Secrétaire Général visant «à faire le point sur la situation en menant un examen critique de leur pertinence». A cet égard, l'Assemblée rappelle sa [Recommandation 1920 \(2010\)](#) «Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe» dans laquelle elle invite le Comité des Ministres à charger les comités directeurs compétents d'étudier les traités relevant de leurs domaines de compétence respectifs pour identifier les conventions qui sont encore pertinentes mais nécessiteraient une actualisation.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée, ayant été à l'origine d'un grand nombre de conventions du Conseil de l'Europe, considère qu'elle doit être étroitement associée à la mise en œuvre d'un plan d'action pour les conventions.

13. L'Assemblée se félicite également de la décision prise par le Comité des Ministres et le Secrétaire Général de mettre en place pour les années 2012-2013 un programme et un budget bisannuels. Ce choix répond aux vœux, maintes fois exprimés par l'Assemblée, de sortir du carcan du budget annuel qui était jusqu'à présent la règle au Conseil de l'Europe.

14. Néanmoins l'Assemblée insiste sur le fait que la mise en place d'un programme et d'un budget bisannuels est une avancée majeure à condition que les règles d'application soient adaptées et permettent une gestion sur deux ans, c'est-à-dire permettant d'adopter un budget pour l'année à venir (N) et l'année suivante (N+1), ainsi qu'une souplesse d'utilisation des crédits de l'année N et de l'année N+1.

15. En termes concrets, l'Assemblée considère que les crédits non dépensés de l'année N doivent être reportés sur l'année N+1 sans limitation. De même, elle pense qu'il devrait être possible, sous certaines conditions à définir, de puiser sur les crédits affectés à l'année N+1, si des dépenses venaient à dépasser les montants inscrits à l'année N, pour, par exemple, procéder à des investissements permettant à terme de réduire certaines dépenses.

16. C'est pourquoi l'Assemblée réitère sa demande de modification de l'actuel article 70 du Règlement financier du Conseil de l'Europe, afin que le solde non dépensé en fin d'exercice soit laissé à la disposition de l'Organisation et mis en compte de réserve, comme elle l'avait déjà suggéré dans ses [Avis 268 \(2008\)](#) et [279 \(2010\)](#) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour les exercices 2009 et 2011.

17. S'agissant des priorités, l'Assemblée continue de suivre avec beaucoup d'intérêt la question de la protection des droits de l'homme et l'évolution de la Cour européenne des droits de l'homme dont le processus de suivi et le plan d'action mis en place par le Comité des Ministres après la Conférence d'Interlaken de février 2010. Elle a également pris note de la Déclaration d'Izmir du 27 avril 2011, publiée à l'issue de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

18. L'Assemblée s'étonne cependant qu'elle ne soit pas associée à la réflexion stratégique à long terme sur le rôle futur de la Cour, compte tenu de son rôle historique consistant à garantir l'autorité et l'efficacité du système de la Convention et de sa place dans la procédure d'élection des juges, l'Assemblée étant la source de la légitimité de leur mandat.

19. L'Assemblée attache, en effet, une grande importance au bon fonctionnement du système de la Convention, particulièrement dans le contexte actuel de la négociation en cours relative à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et à la nécessité de garantir la mise en œuvre effective des arrêts de la Cour.

20. Concernant plus particulièrement l'Etat de droit, l'Assemblée soutient pleinement l'orientation du programme vers les menaces pesant sur la sécurité collective et individuelle, notamment le crime organisé, la corruption et le blanchiment de capitaux. A cet égard, l'Assemblée souligne l'importance d'assurer un suivi aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe. En particulier, elle invite les Etats membres à signer et ratifier rapidement la Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, adoptée en décembre 2010 et dont elle est à l'origine ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), adoptée à Istanbul le 11 mai 2011.

21. Par ailleurs, l'Assemblée note avec satisfaction la volonté du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe «de poursuivre les travaux ... de soutien à des élections justes et démocratiques». A cet égard, elle rappelle qu'elle a été à l'origine de l'introduction des observations d'élections sur le continent européen sous une

forme institutionnalisée. Ainsi, depuis 1989, l'Assemblée a observé plus de 130 élections parlementaires et présidentielles dans les pays européens, et environ 1 700 de ses membres ont été déployés pour observer ces élections.

22. L'Assemblée considère qu'elle a joué un rôle de premier plan pour bâtir le patrimoine électoral européen. Elle a initié au Conseil de l'Europe le travail normatif dans le domaine électoral qui a servi de base pour améliorer les législations électorales nationales. Avec la Commission de Venise comme partenaire institutionnel, l'Assemblée continuera d'intervenir de manière efficiente sur le terrain de l'observation des élections législatives ou présidentielles.

23. Concernant ses relations avec des partenaires extérieurs et notamment la société civile, l'Assemblée souhaite obtenir de plus amples informations quant à la stratégie du Conseil de l'Europe à l'égard de la société civile en général et des organisations internationales non gouvernementales (OING) ayant le statut participatif en particulier. En effet, en octobre 2010, la Conférence des OING avait attiré l'attention de membres de l'Assemblée sur sa situation et les premiers effets de la réforme qui a conduit à une réduction de plus de 50% de son budget pour 2011, la privant ainsi de se réunir au même rythme que l'Assemblée.

24. Par ailleurs, l'Assemblée se félicite de la suite concrète donnée par le Secrétaire Général à son initiative, lancée dans sa [Recommandation 1886 \(2009\)](#) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, d'établir un Forum annuel pour la démocratie à Strasbourg, une sorte de Davos dans le domaine de la démocratie avec une forte participation de la société civile et des OING.

25. L'Assemblée constate que la modernisation de la politique de ressources humaines, et en particulier la maîtrise de son coût, continue de figurer dans les priorités de réformes du Secrétaire Général. Ainsi, elle a noté que, sur proposition du Secrétaire Général, le Comité des Ministres a modifié le Statut du personnel pour moderniser – et à terme supprimer – certaines indemnités des agents qui ne relèvent pas du système de rémunération coordonné (indemnité d'éducation, de langues et de logement) et adapter les conditions de promotion en début de carrière.

26. L'Assemblée a également été informée de la volonté des gouvernements de procéder à une révision à la baisse de l'indemnité d'expatriation versée aux agents non résidents travaillant dans l'une ou l'autre des Organisations coordonnées contre l'avis du Collège des Secrétaires Généraux des Organisations coordonnées ainsi que des représentants du personnel. L'Assemblée rappelle aux parties concernées qu'elle attache la plus haute importance aux principes de négociation et de respect des règles régissant le système de la coordination, qui doivent prévaloir.

27. Concernant les pensions des agents du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a été informée qu'une nouvelle étude actuarielle pour évaluer le niveau des contributions des Etats membres au Fonds de réserve des pensions pour les trois prochaines années (2012-2014) doit être publiée avant la fin de l'année 2011. Dans ce contexte, l'Assemblée souhaite attirer l'attention du Comité des Ministres sur le taux de rendement fixé pour l'étude actuarielle. En effet, il ne faudrait pas que le Comité des Ministres impose un taux fictif de rendement trop élevé, dans le seul but de minimiser les contributions futures des Etats à ce fonds.

28. Par ailleurs, l'Assemblée s'étonne qu'aucun lien ne soit envisagé entre le Fonds de réserve des pensions et l'unique organe financier du Conseil de l'Europe qu'est la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle pense que l'expertise de la Banque du Conseil de l'Europe en matière de placement pourrait être utilisée par le Comité de direction du Fonds. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à envisager l'opportunité d'accorder un siège à la CEB dans le Comité de direction du Fonds et à utiliser l'expertise de la Banque en matière de placements financiers pour la stratégie de placement des avoirs du Fonds.

29. L'Assemblée constate que le Conseil de l'Europe bénéficie également de contributions volontaires pour un montant annuel de l'ordre de 29 millions d'euros (dont environ 20 millions d'euros sont versés par l'Union européenne). Ces contributions sont importantes pour maintenir les activités de coopération et d'assistance technique du Conseil de l'Europe. Pour 2011, les besoins extrabudgétaires ont été évalués à près de 37 millions d'euros. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à négocier avec la Commission européenne la mise en place d'un système stable et pérenne de financement des programmes joints par l'Union européenne.

30. Compte tenu de l'importance de ces ressources additionnelles, l'Assemblée souhaite que la structure interne au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe en charge de la mobilisation des ressources soit renforcée. Dans ce contexte, elle propose également que soient organisées des rencontres régulières entre

les autorités des ministères des Affaires étrangères des différents Etats membres et du Conseil de l'Europe pour permettre une meilleure compréhension du système, un meilleur fonctionnement et un meilleur usage des fonds.

31. En conclusion, l'Assemblée reconnaît que toutes ces mesures ont pour objectif d'adapter le Conseil de l'Europe à ses nouveaux défis. En effet, l'évolution géopolitique actuelle dans le bassin méditerranéen place l'Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe face à leurs responsabilités politique, financière, sociale et morale.

32. C'est pourquoi l'Assemblée souhaite que le Conseil de l'Europe aide ces nouvelles démocraties en devenir à se construire et à valoriser les droits relatifs à l'accès à la liberté, au respect des droits de l'homme et à l'établissement de l'Etat de droit, valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe. C'est là un défi auquel le Conseil de l'Europe doit impérativement répondre.

B. Exposé des motifs, par M. Cebeci, rapporteur

1. Introduction

1. En janvier 2010, devant l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, avait annoncé sa volonté de procéder à un vaste train de réformes afin de «revitaliser le Conseil de l'Europe». Le Président du Comité des Ministres, M. Ahmet Davutoğlu, lors de son intervention devant l'Assemblée le 24 janvier 2011, a parlé de «ce nouvel élan politique» donné à l'Organisation».

2. Entre janvier et décembre 2010, un ensemble de mesures ont été prises dans le but de créer les conditions d'une meilleure gouvernance interne et de préparer la future action stratégique pour la réforme. Ces premières mesures ont concerné la gouvernance interne, la fusion du programme et du budget ainsi que la rationalisation de certaines structures internes du Secrétariat. La présence extérieure du Conseil de l'Europe a également été réorganisée. Enfin, des mesures ont été prises en matière de politique de ressources humaines, qui ont notamment permis de maîtriser les dépenses de personnel.

3. Définir des priorités stratégiques pour les dix ans qui viennent et les traduire en actions concrètes et efficaces, tels sont les défis de cette deuxième phase de réformes auxquels le Secrétaire Général doit répondre. Pour y arriver, de nouveaux outils et méthodes de travail devront être mis en place. Les nouvelles mesures définies par le Secrétaire Général concernent trois axes majeurs, à savoir: le passage à un programme et un budget bisannuels, la révision des structures intergouvernementales et l'examen de la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe.

4. Lors de la réunion de la commission des questions économiques et du développement à Paris, le 16 mars 2011, la Secrétaire Générale adjointe, Mme de Boer-Buquicchio, ainsi que l'ambassadrice de Finlande, Mme Ertman, présidente du Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration (GR-PBA), ont pu partager, avec les membres de la commission, leur vision sur les défis auxquels notre Organisation devra faire face dans les années à venir.

5. A cette occasion, l'Ambassadrice Ertman a officiellement invité le rapporteur de l'Assemblée sur le budget à présenter, lors d'une réunion du GR-PBA au mois de juin 2011, le projet d'avis sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour 2012-2013 ainsi que le projet de résolution sur les dépenses de l'Assemblée pour cette même période, approuvés par notre commission lors de sa réunion de mai 2011 à Lamezia Terme, Italie.

6. Comme par le passé, mon intention est de réagir sur les priorités et les nouvelles mesures prises par le Secrétaire Général pour les années 2012 et 2013. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aborderai la question des comptes audités du Conseil de l'Europe pour 2009 ainsi que les principaux faits qui ont marqué l'année 2010.

2. Audit des comptes 2009

7. La Cour des comptes française a succédé au «National Audit Office» britannique comme auditeur externe du Conseil de l'Europe. Au cours de son contrôle des comptes 2009, l'auditeur externe a conclu que les états financiers consolidés étaient conformes aux normes IPSAS³ et donnaient une image fidèle de la situation financière du Conseil de l'Europe au 31 décembre 2009. En conséquence, l'auditeur externe a pu formuler une opinion sans réserves sur les comptes de l'Organisation.

8. L'auditeur a également constaté une détérioration des activités opérationnelles du Conseil de l'Europe, qui ont chuté de 33% entre 2008 et 2009. En revanche, les dépenses de personnel ont augmenté de 12% pour la même période et représentent 69% des dépenses opérationnelles de l'Organisation. Cependant, il convient de préciser que cette augmentation des dépenses de personnel est la conséquence du renforcement de deux secteurs clés, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») et le bureau du Commissaire aux droits de l'homme. En revanche la masse salariale hors Cour est restée stable au cours des cinq dernières années.

3. . Normes comptables internationales du secteur public.

9. S'agissant du Fonds de réserve pour les pensions, l'auditeur précise qu'il s'est accru de 74% passant de 52 476 000 € au 31 décembre 2008 à 91 140 000 € au 31 décembre 2009, grâce à un excédent des acquisitions sur les cessions et à un ajustement positif à la juste valeur. Ce point mérite notre attention, car il prouve que le fonds a pu effacer les pertes latentes et réalisées, constatées lors de l'audit des comptes de l'année 2008.

10. Une nouvelle étude actuarielle pour évaluer le niveau des contributions des Etats membres au Fonds de réserve pour les pensions pour les trois prochaines années (2012-2014) doit être publiée avant l'été 2011. Dans ce contexte, je souhaite rappeler au Comité des Ministres la mise en garde que j'avais émise lors de l'avis précédent, concernant le taux de rendement fixé pour l'étude actuarielle. En effet, il ne faudrait pas que l'amélioration de la situation financière du fonds amène le Comité des Ministres à imposer un taux fictif de rendement trop élevé, dans le seul but de minimiser les contributions futures des Etats membres à ce fonds. Par ailleurs, je souhaite que le conseil de direction du fonds continue à faire preuve de prudence dans ses choix d'investissements.

11. Par ailleurs, il est surprenant qu'aucun lien ne soit envisagé entre le Fonds de réserve pour les pensions et l'unique organe financier du Conseil de l'Europe qu'est la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Il me semble que l'expertise de la CEB en matière de placements pourrait être utilisée par le conseil de direction du fonds. Dans ce contexte, le Comité des Ministres pourrait envisager l'opportunité d'accorder un siège à la CEB dans le comité de direction du fonds et d'utiliser l'expertise de la CEB en matière de placements financiers pour la stratégie de placement des avoirs du fonds.

3. Année 2010

Bilan de la première phase des réformes

12. Entre janvier et décembre 2010, un ensemble de mesures ont été prises en vue de créer les conditions d'une meilleure gouvernance interne et de préparer la future action stratégique pour la réforme. Dans cette phase initiale, sept mesures ont été mises en chantier.

13. La première mesure a consisté à fusionner le programme d'activités et le budget afin de présenter un document plus lisible, mieux structuré et plus digeste. Ce nouveau programme et budget de l'Organisation couvre l'intégralité du Conseil de l'Europe et de ses ressources (avec les financements obligatoires par les Etats membres ainsi que des contributions contractées avec l'Union européenne). Dans ce document, l'Assemblée apparaît sous le pilier «Démocratie». Cette situation a été contestée par l'Assemblée dans son [Avis 279 \(2010\)](#) sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2011, compte tenu du rôle et de la place qu'elle occupe comme organe statutaire de l'Organisation.

14. La deuxième mesure est liée à la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme, à la suite de la ratification par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n° 194 et STE n° 5) et aux dispositions destinées à renforcer l'efficacité à long terme de la Cour et à améliorer son fonctionnement, ce que l'on appelle le «processus d'Interlaken». L'objectif poursuivi est notamment une adhésion de l'Union européenne aux mécanismes de la Convention, rendue possible depuis la ratification du Traité de Lisbonne. Ce dossier est entre les mains de la commission des questions politiques et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme qui feront prochainement des propositions.

15. La troisième mesure concerne la rationalisation et le renforcement de la capacité opérationnelle du Conseil de l'Europe sur le terrain. Au cours de l'année 2010, une refonte totale de la présence extérieure a été opérée, afin de constituer 15 bureaux du Conseil de l'Europe⁴. Par ailleurs les structures de Lisbonne (Centre Nord-Sud), de Graz (langues vivantes), de Budapest (Centre européen de la jeunesse) et d'Ankara continueront d'exister sous leur forme actuelle. Dans son avis 279 (2010), en raison du coût qu'ils peuvent représenter, l'Assemblée avait émis des réserves concernant notamment les bureaux créés à Genève, Vienne et Varsovie, qui ne sont pas directement liés à la mise en œuvre de programmes de coopération.

16. La quatrième mesure porte sur les relations avec des partenaires extérieurs et notamment la société civile. Sur ce point précis, j'aimerais obtenir plus d'informations concernant la politique du Secrétaire Général vis-à-vis des organisations internationales non gouvernementales (OING) et de leur statut auprès du Conseil de l'Europe. A cet égard, il faut se féliciter de la suite concrète donnée par le Secrétaire Général à l'initiative, lancée par l'Assemblée dans sa [Recommandation 1886 \(2009\)](#) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la

4. . Bakou, Belgrade, Bruxelles, Chisinau, Genève, Kiev, Moscou, Paris, Pristina, Sarajevo, Tbilissi, Tirana, Vienne, Varsovie et Erevan. Ces 15 bureaux extérieurs sont opérationnels depuis mars 2011.

lumière de ses soixante années d'expérience, d'établir un forum annuel pour la démocratie à Strasbourg, une sorte de Davos dans le domaine de la démocratie avec une forte participation de la société civile et des OING⁵.

17. S'agissant des OING et de leur lien avec le Conseil de l'Europe, la situation doit absolument être clarifiée. En effet, au mois d'octobre 2010, la Conférence des OING avait attiré notre attention sur sa situation, les incidences de la réforme conduisant à une réduction de plus de 50% de son budget pour 2011, l'empêchant ainsi de se réunir au même rythme que l'Assemblée. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'obtenir de plus amples informations quant à la stratégie du Conseil de l'Europe vis-à-vis de la société civile en général et des OING ayant le statut participatif en particulier.

18. La cinquième mesure a consisté à mettre en place des structures de gouvernance internes, avec la création d'une Direction de la planification politique et d'une Direction de l'audit interne et de l'évaluation, ainsi que d'autres dispositions destinées à renforcer le dialogue interinstitutionnel interne.

19. La sixième mesure a sans doute été la plus sensible, car elle a touché directement le personnel de l'Organisation. Elle a visé, d'une part, à adapter la politique de ressources humaines au processus de réformes pour accroître la mobilité des agents, la flexibilité et l'harmonisation de la durée des périodes probatoires et, d'autre part, à maîtriser l'évolution de la masse salariale, avec le doublement de la période pour obtenir un échelon supplémentaire.

20. La septième mesure a été l'instauration, au mois de juin 2010, d'un groupe de gouvernance interne appelé le groupe «Agenda 2020», qui avait pour mandat de formuler des propositions et des recommandations pour la mise en œuvre de la réforme.

21. Comme on peut le constater, le Secrétaire Général s'est largement investi dans cette entreprise difficile mais indispensable pour l'avenir de notre Organisation. Par ailleurs, dans son intervention devant notre Assemblée le 24 janvier 2011, le Secrétaire Général a mentionné la mise en place par le Comité des Ministres, sur proposition de la présidence turque, d'un groupe d'éminentes personnalités présidé par M. Joschka Fischer, chargé de faire un rapport sur «Vivre ensemble dans l'Europe du XXI^e siècle».

22. Ce n'est pas la première fois que d'éminentes personnalités ont été invitées à se pencher sur notre Organisation, et je citerai la Commission Colombo⁶ mise en place en 1986, le Comité des sages⁷ créé en 1998 après le deuxième Sommet du Conseil de l'Europe et enfin le rapport Juncker⁸ en 2006. Le rapport de ce groupe d'éminentes personnalités vient d'être présenté à la session du Comité des Ministres à Istanbul, le 11 mai 2011.

Autres activités marquantes:

23. La Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée à Interlaken les 18 et 19 février 2010, a sans doute été l'un des événements les plus marquants de l'année. Au cours de cette conférence, organisée sous la présidence suisse du Comité des Ministres, des décisions destinées à assurer le bon fonctionnement de la Cour à long terme ont été prises. Ainsi, une déclaration et un plan d'action ont été adoptés. Le Comité des Ministres a également établi un groupe de travail ad hoc pour suivre ce processus d'Interlaken (voir les conclusions de la Conférence d'Izmir d'avril 2011). Ce processus prévoit également l'adhésion de l'Union européenne à la Convention à la suite de la ratification du Traité de Lisbonne par les Etats membres de l'Union européenne.

5. . Intervention du Secrétaire Général devant l'Assemblée parlementaire, 11 avril 2011).

6. . La commission Colombo (Commission d'éminents hommes d'Etat) a été mise en place en juin 1986, conformément à la [Recommandation 994 \(1984\)](#) de l'Assemblée et a été chargée de travailler sur les perspectives de la coopération européenne.

7. . A l'occasion du deuxième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 10-11 octobre 1997), les participants ont chargé le Comité des Ministres «d'entreprendre les réformes structurelles nécessaires pour adapter l'Organisation à ses nouvelles missions et à sa composition élargie et pour améliorer son processus de décision». A cet effet, le Comité des Ministres a décidé, lors de sa 101^e session, de créer un Comité des sages.

8. . Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand-duché de Luxembourg, a rédigé un rapport intitulé «Conseil de l'Europe-Union européenne: une même ambition pour le continent européen» à titre personnel et à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion du Sommet de Varsovie en 2005.

24. Dans le domaine des conventions, il convient de noter l'adoption au mois de mars 2010 d'un protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STCE no 208) pour laquelle notre Assemblée a donné un avis circonstancié⁹. Cette convention est un instrument commun au Conseil de l'Europe et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

25. Par ailleurs, le Comité des Ministres a adopté en décembre 2010 la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique. Ce texte juridique est l'aboutissement d'un processus lancé par notre Assemblée à travers sa [Recommandation 1794 \(2007\)](#) sur la qualité des médicaments en Europe. Il convient également de noter la signature à Istanbul, le 11 mai 2011, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210), pour laquelle notre Assemblée a beaucoup milité.

26. Enfin, la situation des Roms en Europe a été au cœur de l'action du Conseil de l'Europe en 2010. Notre Assemblée a lancé le coup d'envoi en examinant, au mois de juin, un rapport sur la situation des Roms en Europe, suivi, lors de la partie de session d'octobre, d'un débat d'urgence sur la montée récente en Europe d'un discours sécuritaire au niveau national. Ce débat a été précédé une réunion à haut niveau sur les Roms, convoquée par le Secrétaire Général, qui s'est tenue à Strasbourg le 20 octobre 2010.

27. La Déclaration de Strasbourg sur les Roms a été adoptée à l'issue de cette réunion à haut niveau. Elle énonce des principes directeurs et les priorités concernant la non-discrimination et la citoyenneté (y compris les droits des femmes et l'égalité des genres, ainsi que les droits des enfants), l'inclusion sociale (y compris l'éducation, l'emploi, le logement et les soins de santé) et, enfin, la coopération internationale.

4. Priorités pour 2012-2013

28. Définir des priorités stratégiques pour les dix ans qui viennent et les traduire en actions concrètes et efficaces, tels sont les défis de cette deuxième phase de réformes auxquels le Secrétaire Général doit répondre. Pour y parvenir, de nouveaux outils et méthodes de travail devront être mis en place.

29. Parmi les nouvelles mesures figure la question du passage à un programme et à un budget bisannuels. En effet, en mettant en place, pour les années 2012-2013, une programmation bisannuelle, le Secrétaire Général répond aux vœux, maintes fois exprimés par notre Assemblée, de sortir du carcan du budget annuel qui était jusqu'à présent la règle au Conseil de l'Europe.

30. La mise en place d'un programme et d'un budget bisannuels est une avancée majeure à condition que les règles d'application soient adaptées et permettent une gestion sur deux ans, c'est-à-dire autorisent l'adoption d'un budget pour l'année à venir (N) et l'année suivante (N+1), ainsi qu'une souplesse d'utilisation des crédits de l'année N et de l'année N+1.

31. En termes concrets, cela sous-entend que les crédits non dépensés de l'année N doivent pouvoir être reportés sur l'année N+1 sans limitation, de même qu'il devrait être possible, sous certaines conditions à définir, de puiser sur les crédits affectés à l'année N+1, si des dépenses venaient à dépasser les montants inscrits à l'année N ou que l'on souhaitât procéder à des investissements permettant, à terme, de réduire certaines dépenses. Cette forme de gestion pourrait porter le nom de «flexisécurité» appliquée au processus budgétaire, c'est-à-dire investir aujourd'hui pour mieux économiser demain.

32. L'adoption de ce type de budget nécessitera l'adaptation du règlement financier du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de modifier l'actuel article 70, afin que le solde non dépensé en fin d'exercice soit laissé à la disposition de l'Organisation et mis en compte de réserve, comme l'Assemblée l'avait suggéré dans ses Avis 268 (2008) et 279 (2010) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour les exercices 2009 et 2011.

33. Un autre volet de la deuxième phase de réformes que j'aimerais aborder concerne la restructuration du programme d'activités. Comme l'a précisé le Secrétaire Général dans son intervention de janvier dernier, il devient extrêmement difficile de mettre en œuvre quelque 130 programmes (autres que les activités obligatoires) avec un budget annuel limité à 40 millions d'euros.

34. Compte tenu d'un budget relativement réduit, le Secrétaire Général souhaite restructurer le programme d'activités en ramenant à 38 le nombre de programmes opérationnels, et en particulier en arrêtant les programmes dont la taille n'atteindrait plus un seuil d'impact suffisant. De même, il est envisagé de

9. . Voir l'[Avis 277 \(2010\)](#) et le [Doc. 12161](#).

réexaminer les structures intergouvernementales (comités d'experts intergouvernementaux) afin d'en réduire le nombre ainsi que de revoir l'ensemble des conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe en fonction de leur impact réel.

35. S'agissant des conventions, l'approche du Secrétaire Général visant «à faire le point sur la situation en menant un examen critique de leur pertinence»¹⁰ doit être soutenue. A cet égard, il convient de rappeler la [Recommandation 1920 \(2010\)](#) de l'Assemblée sur «Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe» dans laquelle elle invite le Comité des Ministres à charger les comités directeurs compétents d'étudier les traités relevant de leurs domaines de compétence respectifs pour identifier les conventions qui sont encore pertinentes mais nécessiteraient une actualisation. L'Assemblée ayant été à l'origine de la création d'un grand nombre de conventions du Conseil de l'Europe, il serait judicieux qu'elle soit, ainsi que les parlements nationaux, étroitement associée à la mise en œuvre du plan d'action approuvé par le Comité des Ministres.

36. La nouvelle organisation des structures intergouvernementales s'inscrit dans la droite ligne du schéma des priorités pour 2012-2013 telles que définies par le Secrétaire Général. Aussi les nouveaux comités directeurs et leurs structures subordonnées seront-ils organisés autour des trois piliers du programme de coopération: droits de l'homme, Etat de droit et démocratie. Cette opération permettra de réduire de 23 à 15 le nombre de comités directeurs et de 28 à 6 les structures subordonnées, et de réaliser une économie de l'ordre de 900 000 € par an.

37. Concernant plus particulièrement le deuxième pilier, «Etat de droit», le Comité des Ministres a indiqué les menaces pesant sur l'Etat de droit, notamment le crime organisé, la corruption et le blanchiment de capitaux, qui continuent de menacer la sécurité collective et individuelle. A cet égard, il convient de souligner l'importance d'assurer un suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, adoptée en décembre 2010.

38. Ce recentrage d'activités est sans doute nécessaire, mais il doit être réfléchi et correspondre aux aspirations de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (non seulement celles du Comité des Ministres – c'est-à-dire des ministères des Affaires étrangères –, mais également celles des ministères spécialisés intéressés). En effet, les priorités des capitales et des ministères ne vont pas toutes dans le même sens. Enfin, il est important que cette restructuration soit mise en œuvre en tenant compte également de la position de l'Assemblée telle qu'exprimée dans sa [Résolution 1783 \(2011\)](#) sur le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe.

39. Par ailleurs, il convient de préciser que le Conseil de l'Europe bénéficie également de contributions volontaires pour un montant annuel de l'ordre de 29 millions d'euros (dont environ 20 millions d'euros sont versés par l'Union européenne). Ces contributions sont importantes pour maintenir à flot les activités de coopération et d'assistance technique du Conseil de l'Europe. Pour 2011, les besoins extrabudgétaires ont été évalués à près de 37 millions d'euros. Dans ce contexte, il serait utile que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe négocie avec la Commission européenne la mise en place d'un système stable et pérenne de financement par l'Union européenne des programmes joints.

40. Concernant ces programmes joints avec l'Union européenne et leur contenu, l'expérience historique des différents organes de l'Organisation et leurs avantages respectifs pourraient être mieux utilisés et valorisés. Ainsi, dans ses différentes recommandations et résolutions, l'Assemblée a-t-elle maintes fois souligné que le fonctionnement démocratique des parlements nationaux dans certains Etats membres reste encore un défi majeur. C'est la raison pour laquelle j'ai invité le secrétariat de l'Assemblée à réfléchir à la conceptualisation d'un programme de coopération susceptible de pouvoir être financé par des contributions externes et destiné à mieux répondre aux besoins spécifiques des parlements des Etats membres ou associés dans le cadre du partenariat pour la démocratie¹¹.

41. Compte tenu de l'importance de ces ressources additionnelles, il conviendrait de renforcer la structure interne au sein du secrétariat du Conseil de l'Europe en charge de la mobilisation des ressources. Il serait également souhaitable d'encourager les ministères des Affaires étrangères à mieux prendre en compte les demandes de financement du Conseil de l'Europe. Des rencontres régulières entre les autorités des ministères des Affaires étrangères des différents Etats membres et du Conseil de l'Europe pourraient permettre une meilleure compréhension, un meilleur fonctionnement et un meilleur usage des fonds.

10. . Document d'information SG/Inf(2011)2 Final.

11. . Voir le [Doc. 12623](#) sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour les exercices 2012-2013.

42. Par ailleurs, je note avec satisfaction la volonté du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe «de poursuivre les travaux (...) de soutien à des élections justes et démocratiques»¹². A cet égard il est important de noter que l'Assemblée a été à l'origine de l'introduction de l'observation des élections sur le continent européen d'une manière institutionnalisée. Ainsi, depuis 1989 l'Assemblée a-t-elle observé plus de 130 élections parlementaires et présidentielles dans les pays européens, environ 1 700 parlementaires, membres de l'Assemblée, ont été déployés pour observer ces élections. L'Assemblée a su jouer un rôle de premier plan pour créer le patrimoine électoral européen. Elle a initié le travail normatif du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral, qui a servi de base pour améliorer les législations électorales nationales. Avec la Commission de Venise comme partenaire institutionnel, l'Assemblée est à même d'intervenir de manière efficace sur le terrain de l'observation des élections législatives ou présidentielles.

43. Pour faire face aux ajustements obligatoires, une réduction générale a été appliquée aux grandes entités administratives et organes institutionnels du Conseil (le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme et, uniquement pour les activités ne relevant pas du traitement des requêtes, la Cour européenne des droits de l'homme). Ainsi le budget de l'Assemblée sera-t-il en réduction de 0,75% (soit 109 100 €) par rapport aux crédits reçus en 2011. De cette somme, un montant de 72 700 € devra être déduit pour l'année 2012. La réduction de crédits devra être appliquée aux dépenses de personnel, afin de s'assurer que le ratio entre les dépenses de personnel et opérationnelles n'augmente pas.

44. La modernisation de la politique de ressources humaines, et en particulier la maîtrise de ses coûts, continue de figurer parmi les priorités de réformes du Secrétaire Général. Ainsi le Comité des Ministres a, sur proposition du Secrétaire Général, modifié le Statut du personnel pour moderniser le système d'indemnités des agents et adapter les conditions de promotion en début de carrière. A terme, ces mesures aboutiront à la suppression de certaines indemnités qui ne relèvent pas du système de rémunération coordonné (indemnités d'éducation, de langue et de logement).

45. Avant de conclure, un dernier mot concernant l'indemnité d'expatriation versée aux agents non-résidents travaillant dans l'une ou l'autre des organisations coordonnées¹³. Cette indemnité constitue un élément clé de la structure des rémunérations du système coordonné. Or, il se trouve que le Comité de coordination des rémunérations (CCR) envisage une révision à la baisse de cette indemnité. Le collège des Secrétaires généraux des organisations coordonnées (CRSG) ainsi que les représentants du personnel ont vivement critiqué les propositions du CCR. Sans entrer dans le détail des propositions, notre Assemblée doit indiquer aux parties concernées qu'elle attache la plus haute importance au principe de négociation et de respect des règles régissant ce système, qui doivent prévaloir.

46. Toutes ces mesures ont pour objectif d'adapter le Conseil de l'Europe aux nouveaux défis des temps modernes. Pourtant, il apparaît clairement que l'objectif premier est la réduction du coût de l'Organisation. Et le personnel de l'Organisation est soumis à une pression de plus en plus forte. Il serait bon que les sacrifices consentis (ou subis) par le personnel ne soient pas vains, mais servent à redynamiser le Conseil de l'Europe pour les prochaines décennies.

47. Pour terminer, l'évolution géopolitique du bassin méditerranéen place l'Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe face à leurs responsabilités politiques, financières, sociales et morales. Le Conseil de l'Europe se doit de prendre position et d'aider ces nouvelles démocraties en devenir à se construire et à valoriser les droits relatifs à l'accès à la liberté (sociale, économique, politique), au respect des droits de l'homme et à l'établissement de l'Etat de droit, valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe depuis sa création en 1949, comme l'a mentionné le Secrétaire Général récemment dans un de ses discours. C'est là un grand défi auquel le Conseil de l'Europe devra répondre dans les années à venir.

12. . Document CM(2011)48 rev – Propositions du Secrétaire Général sur les priorités pour 2012-2013 et leurs implications budgétaires.

13. . Le Conseil de l'Europe est membre d'un système coordonné regroupant six organisations internationales (le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, l'Agence spatiale européenne, l'OTAN, l'OCDE et l'Union de l'Europe occidentale).