Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13743
02 avril 2015

Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Rudy SALLES, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Les priorités futures du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans un contexte de crise sans précédent depuis la fin de la guerre froide, avec la consolidation des finances publiques dans de nombreux Etats membres, la montée de graves violations de l'Etat de droit et des droits de l'homme et l'augmentation des inégalités. Le vaste processus de réforme mené ces dernières années au Conseil de l'Europe est censé permettre à l'Organisation d'être plus performante pour mieux répondre aux défis posés au continent européen; encore faut-il que l'engagement politique et financier des Etats soit assuré. Le choix de la Turquie de devenir grand contributeur aux budgets du Conseil de l'Europe est un signe encourageant donné au Conseil de l'Europe pour lui permettre de relever ces défis.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4097 du 26 janvier 2015.

Sommaire **Page**

A. Projet d’avis 3
B. Exposé des motifs, par M. Salles, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Audit des comptes 2012 et 2013 5
3. Année 2013 6
4. Année 2014 7
5. Priorités 2016-2017 8

A. Projet d'avis[2]

1. Le continent européen vit un contexte politique et économique tendu, marqué à la fois par les conséquences de la crise économique et financière de 2008, la consolidation des finances publiques dans de nombreux Etats membres et de graves violations de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Ces phénomènes fragilisent la stabilité démocratique et contribuent à l'émergence de l'extrémisme politique, du racisme et de l'intolérance. L'Assemblée parlementaire est convaincue que le Conseil de l'Europe dispose d'une autorité et d'un savoir-faire reconnus, ainsi que de mécanismes appropriés, lui permettant d'être un partenaire incontournable de la coopération européenne afin de relever ces défis et d'aider les Etats membres à trouver des solutions efficaces aux problèmes actuels.

2. Les Etats membres font confiance au Conseil de l'Europe pour apporter une réponse cohérente à ces crises, mais ils lui demandent, en contrepartie de leur financement, une réelle plus-value par rapport à son coût, c'est-à-dire d'être une Organisation efficace et efficiente.

3. L'Assemblée note que, au cours de son premier mandat, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a mis en œuvre un ensemble de mesures destinées à accroître l'efficacité du Conseil de l'Europe tout en réduisant ses coûts, en particulier la masse salariale de l'Organisation, ce qui a permis de dégager € 15 millions d'économies sur la période considérée.

4. L'Assemblée salue également les efforts du Secrétaire Général pour renforcer la capacité de l'Organisation à mobiliser des ressources extrabudgétaires (contributions volontaires d'Etats membres et non membres et de l'Union européenne, signature de programmes joints avec l'Union européenne et autres sources de financement) afin de rendre le Conseil de l'Europe encore plus opérationnel. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne l'importance de ses programmes de coopération financés par ce type de ressources et ciblés sur les problèmes qu'elle a identifiés dans ses différents rapports.

5. Néanmoins, l'Assemblée considère que le caractère non permanent de ces ressources additionnelles et l'augmentation de leur part dans l'ensemble du budget du Conseil de l'Europe peuvent, à moyen terme, mettre en danger l'équilibre financier de l'Organisation ainsi que la programmation de ses activités. En effet, elles ne peuvent pas compenser les coûts induits par leur gestion ni couvrir les besoins de financement des activités traditionnelles et des dépenses d'investissement indispensables pour maintenir, moderniser et préserver la valeur des actifs de l'Organisation (en particulier s'agissant de l'entretien des bâtiments et de l'utilisation de nouvelles technologies).

6. Vu les défis, liés aux violences et aux conflits et, par conséquent, à l'instabilité démocratique, auxquels est confronté le continent européen, l'Assemblée considère que le Conseil de l'Europe devrait disposer de plus de moyens pour remplir sa mission et s'inquiète des répercussions, à moyen et long termes, de la décision du Comité des Ministres de reconduire le principe de croissance nominale zéro («CNZ») appliqué aux contributions payées par les Etats membres pour le prochain budget biennal 2016-2017.

7. L'Assemblée souhaite que le Comité des Ministres adopte des mesures de flexibilité budgétaire comme elle l'avait déjà suggéré dans ses précédents Avis sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe, à savoir le report sans limitation des crédits non dépensés d'une année sur l'autre à l'intérieur du budget biennal et la mise en place, dans la comptabilité du Conseil de l'Europe, d'un compte de réserve destiné notamment aux dépenses d'investissement, alimenté par la totalité, ou un pourcentage à définir, du solde non dépensé en fin d'exercice budgétaire biennal. Une telle approche flexible de la programmation budgétaire permettrait de rendre les actions du Conseil de l'Europe plus efficaces et mieux adaptées aux réalités changeantes des pays bénéficiaires.

8. L'Assemblée se félicite de la décision du Gouvernement de la Turquie proposant de devenir un grand contributeur aux budgets du Conseil de l'Europe, à compter du 1er janvier 2016, et remercie le Gouvernement et le Parlement turcs de leur soutien au renforcement des capacités du Conseil de l'Europe à remplir son mandat.

9. L'Assemblée a pris note de la proposition de recommandation déposée par plusieurs membres sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie, visant à remédier aux conséquences de sa sous-représentation (la Turquie est, au niveau de sa population, au troisième rang des Etats membres du Conseil de l'Europe), en fixant à 18 le nombre de sièges à l'Assemblée auxquels la Turquie a droit et à inclure la langue turque parmi ses langues de travail.

---

2. Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 26 mars 2015.

10. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à accepter la décision du Gouvernement turc, sans réduire pour autant le montant des contributions versées aux différents budgets de l'Organisation par les autres Etats membres.

11. S'agissant des priorités pour 2016 et 2017, l'Assemblée prend note des choix stratégiques du Secrétaire Général concernant les domaines prioritaires suivants:

11.1. renforcer la Cour européenne des droits de l'homme et le principe de responsabilité partagée avec les différents organes du Conseil de l'Europe actifs dans ce domaine (organes institutionnels comme l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme et autres mécanismes normatifs du Conseil de l'Europe);

11.2. renforcer la coopération avec les Etats membres;

11.3. soutenir les principes démocratiques;

11.4. renforcer l'assistance aux pays du voisinage;

11.5. renforcer la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163);

11.6. renforcer la cohésion entre le Secrétaire Général et les organes statutaires, en particulier l'Assemblée parlementaire;

11.7. accroître les capacités opérationnelles du Conseil de l'Europe.

12. Face aux attaques terroristes survenues à Paris, à Copenhague et tout récemment à Tunis, l'Assemblée soutient les initiatives prises par le Secrétaire Général pour lutter contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme en utilisant au mieux l'ensemble des instruments juridiques du Conseil de l'Europe et en proposant de nouveaux instruments.

13. L'Assemblée est profondément convaincue que la stratégie du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme devrait avoir une vision à long terme et inclure, outre les instruments juridiques, d'autres activités de l'Organisation, à savoir la gouvernance démocratique, y compris les différents aspects des élections, la lutte contre la corruption, l'éducation, l'enseignement, la culture et le dialogue interreligieux.

14. L'Assemblée précise qu'elle a agi à son niveau en établissant un réseau parlementaire, l'Alliance parlementaire contre la haine, dont l'objectif est de faire campagne contre le racisme, la haine et l'intolérance, en coopération avec les parlements nationaux, aux niveaux national et européen, ainsi qu'une plateforme parlementaire contre la corruption.

15. L'Assemblée considère que l'ensemble des actions doivent aller de pair avec la mise en place d'un système cohérent de protection des droits de l'homme à l'échelle européenne, et d'une coopération renforcée avec les Etats membres pour lutter contre le terrorisme, en veillant à ce que les Etats n'adoptent pas des mesures contraires aux principes et à la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). A cet égard, l'Assemblée tient à souligner le rôle de législateur que doivent jouer ses membres en tant qu'élus des parlements nationaux des Etats membres.

16. S'agissant de l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme et les suites données à la déclaration de Brighton de 2012, l'Assemblée rappelle l'importance de donner au Conseil de l'Europe les moyens financiers lui permettant de remplir ses obligations sans affaiblir ses autres activités et programmes, comme elle l'avait déjà proposé dans sa Résolution 1856 (2012) «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme» et en particulier dans sa Recommandation 1812 (2007) sur la dimension politique du budget du Conseil de l'Europe, dans laquelle elle suggérait d'établir des barèmes minimaux de contributions des Etats membres afin de couvrir au moins le coût administratif d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

17. Afin de permettre aux journalistes de tous les Etats membres, et en particulier des Etats qui font l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi avec l'Assemblée, de couvrir de manière libre et indépendante les activités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à réintroduire le financement des invitations de journalistes à l'occasion des événements majeurs organisés par l'Organisation, y compris les parties de session de l'Assemblée.

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

1. Introduction

1. Depuis sa première élection en 2009, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a mis en œuvre un ensemble de mesures destinées à accroître l'efficacité du Conseil de l'Europe tout en réduisant ses coûts, en particulier la masse salariale de l'Organisation. Ainsi, les mesures prises pour contenir les dépenses de personnel, à savoir le doublement de la périodicité des échelons dans un même grade pour les agents en contrats à durée déterminée (CDD) ou contrats à durée indéterminée (CDI) et la suppression, depuis 2011, de 137 postes ou positions dans le budget ordinaire, ont permis de dégager € 15 millions d'économies sur la période du premier mandat de M. Jagland.

2. Parallèlement à ces efforts d'économies, le Secrétariat général a renforcé la capacité de l'Organisation à mobiliser des ressources extrabudgétaires (contributions volontaires d'Etats membres et non membres et de l'Union européenne, programmes joints avec l'Union européenne et autres sources de financement) afin de la rendre encore plus opérationnelle. En effet, les ressources extrabudgétaires sont destinées à renforcer la pertinence et l'impact des activités de coopération mises en œuvre par le Secrétariat général. Ainsi, entre 2009 et 2013, le montant des ressources extrabudgétaires a augmenté en volume de 33 %, passant de près de € 27 millions en 2009 à plus de € 36 millions en 2013.

3. Cependant, ces ressources additionnelles ne compensent pas les besoins de financement des activités traditionnelles et des dépenses d'investissement (sur les bâtiments et concernant les nouvelles technologies). Cette situation devient plus critique depuis la décision prise par le Comité des Ministres d'imposer pour le budget biennal 2014-2015 (qui sera appliquée au budget biennal 2016-2017) une croissance zéro en termes nominaux. C'est-à-dire que les contributions obligatoires des Etats membres ne sont plus ajustées en fonction du taux d'inflation constaté pour la France (pays hôte).

4. Les conséquences de cette politique peuvent être extrêmement préjudiciables pour le Conseil de l'Europe. Ainsi, si les contributions des Etats membres sont maintenues à leur niveau de 2015 pour les trois prochaines années et en tenant compte d'un taux d'inflation annuel moyen de 1,4 % et d'un ajustement salarial de 1,2 % sur la même période, le différentiel en termes de revenus pour l'Organisation atteindra € 22 millions (de manque à gagner).

5. Dans son rapport sur «La situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit en Europe», publié en mai 2014, le Secrétaire Général, M. Jagland, a dressé la carte des priorités futures de l'Organisation, dans un contexte de crise sans précédent depuis la fin de la guerre froide. Ainsi, on peut constater une montée des cas graves de violations des droits l'homme dans l'ensemble du continent européen, que la crise économique et l'augmentation des inégalités ont favorisée. Le vaste processus de réforme mené ces dernières années est censé permettre à l'Organisation d'être plus performante pour mieux répondre aux défis posés à l'Europe; néanmoins celle-ci ne peut être maintenue que si l'engagement politique et financier des Etats membres est assuré. Or c'est là tout l'enjeu stratégique pour le Conseil de l'Europe dans les années à venir.

2. Audit des comptes 2012 et 2013

6. La Cour des comptes française a réalisé l'audit externe des comptes de gestion budgétaire et des états financiers consolidés du Conseil de l'Europe pour les années 2012 et 2013 et a conclu que les comptes budgétaires et les états financiers consolidés, préparés et présentés conformément aux normes IPSAS[3], donnaient une image fidèle de la situation financière du Conseil de l'Europe. En conséquence, l'auditeur externe a pu formuler une opinion sans réserves sur les comptes de l'Organisation.

7. Les dépenses de personnel représentent encore un poids important dans les dépenses opérationnelles (72,6 % en 2012, 72,2 % en 2013). La légère diminution constatée indique que les mesures prises par le Secrétaire Général pour stabiliser les dépenses de personnel ont commencé à faire leur effet. Par ailleurs, l'excédent du budget général s'établit à € 3,21 millions en 2012 et à € 2,96 millions en 2013. Le Conseil de l'Europe a également cédé un bâtiment (Bâtiment B) au Parlement européen pour un montant de € 6,7 millions, dont une partie de la recette (€ 2,5 millions) a été versée sous forme de contribution exceptionnelle au Fonds de réserve des pensions et le solde (€ 4,2 millions) est venu en déduction des contributions obligatoires des Etats membres (€ 1,9 millions en 2012 et € 2,3 millions en 2013).

3. Normes comptables internationales du secteur public.

8. Enfin, la Cour des comptes a également procédé à des audits de performance touchant différents secteurs du Secrétariat général. En 2012, les trois audits de performance ont porté sur l'évolution de l'organigramme du Secrétariat, la politique et les dépenses de communication, ainsi que le Service de l'exécution des arrêts. En 2013, l'auditeur externe a réalisé un contrôle du bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles ainsi qu'une revue d'ensemble de la mise en œuvre des recommandations formulées depuis 2009.

9. Au cours de son mandat (2009-2013), l'auditeur externe a formulé 86 recommandations relatives à divers aspects de fonctionnement de l'Organisation (22 au titre de l'examen des états financiers et 64 concernant les audits de performance). Il note avec satisfaction la mise en œuvre de la très grande majorité des recommandations formulées. Ainsi, sur l'ensemble des recommandations, seules deux n'ont pas été mises en œuvre et dix étaient en cours de réalisation en 2013.

3. Année 2013

10. Au cours de l'année 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a présenté une réforme importante de la politique contractuelle du Conseil de l'Europe visant à accroître le recrutement de personnel sur les contrats à durée déterminée d'une durée de cinq ans renouvelable. Ce type de contrat doit permettre à l'Organisation d'être en mesure de réagir aux évolutions des besoins en personnel, notamment pour les activités financées par des ressources extrabudgétaires. D'autres dispositifs seront également mis en œuvre, comme par exemple le programme «jeunes professionnels», à l'instar de celui des jeunes juristes existant à la Cour européenne des droits de l'homme.

11. L'autre grande décision, prise par le Comité des Ministres, est celle d'appliquer le principe de croissance nominale zéro au total des contributions des Etats membres au Budget ordinaire pour le budget biennal 2014-2015. Le Comité des Ministres a également choisi un nouvel auditeur externe pour l'Organisation, à savoir la Cour des comptes polonaise (Najwyższa Izba Kontroli – NIK) pour un mandat de cinq ans à compter du 1er janvier 2014.

12. Dans le sillage de la Déclaration de Brighton (avril 2012), les efforts déployés pour renforcer l'efficacité du système de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) aux niveaux européen et national ont abouti à l'ouverture à la signature en 2013 des Protocoles nos 15 et 16 (STCE nos 213 et 214) amendant la Convention.

13. L'année 2013 a également été marquée par trois conférences de ministres spécialisés: la 10e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Culture (15 et 16 avril 2013, Moscou, Fédération de Russie), la 24e Conférence permanente des ministres de l'Education (26 et 27 avril 2013, Helsinki, Finlande) et la première Conférence du Conseil de l'Europe des ministres chargés des Médias et de la Société de l'information (7 et 8 novembre 2013, Belgrade, Serbie).

14. Le Conseil de l'Europe a également mené des activités pluridisciplinaires et transversales pour lutter contre la criminalité organisée, la cybercriminalité, la traite des êtres humains, le terrorisme et la contrefaçon de produits médicaux. Il a adopté et promu des normes pour toute l'Europe, qui se renforcent mutuellement, dans le domaine de la justice pénale et dans d'autres sphères législatives. En matière de cybercriminalité, il convient de noter la création d'un Bureau du Conseil de l'Europe chargé du programme sur la cybercriminalité à Bucarest.

15. Enfin, le nouveau format du Forum mondial de Strasbourg pour la démocratie a permis de faire émerger une large palette de contributions focalisées et de tenir des débats de fond. Néanmoins, si le Forum a été plébiscité par les participants à titre individuel et les organisations non gouvernementales (ONG), les gouvernements, les institutions européennes et les agences mondiales se sont montrés plus réservés.

16. De son côté, l'Assemblée a continué de donner un élan aux actions politiques du Conseil de l'Europe. Elle a notamment accueilli un certain nombre de hautes personnalités politiques, en particulier les Présidents de l'Allemagne, Joachim Gauck, de l'Arménie, Serzh Sarkisian, et de la Géorgie, Mikheil Saakashvili, et elle a débattu de nombreux rapports, notamment sur la mise en œuvre des obligations et engagements de certains Etats membres (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie et République de Moldova). Elle a, par ailleurs, remis son premier Prix des droits de l'homme Václav Havel à M. Ales Bialiatski du Bélarus.

4. Année 2014

17. L'événement principal qui a marqué l'année 2014 est sans conteste la situation en Ukraine. Le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire Général ont été très impliqués dans ce dossier. Ainsi, pour marquer son désaccord avec la politique de la Fédération de Russie et notamment l'annexion de la Crimée, l'Assemblée a pris des sanctions contre la délégation parlementaire de ce pays en la privant de certains droits pour l'année 2014. De son côté, le Secrétaire Général a mis en place un Comité consultatif international sur l'Ukraine chargé de veiller à ce que les enquêtes sur les incidents violents qui ont eu lieu à partir du 30 novembre 2013 en Ukraine satisfassent à toutes les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour, et a élaboré un train de mesures immédiates complémentaires du plan d'action 2011-2014 en faveur de l'Ukraine, pour tenir compte de l'évolution de la situation dans le pays.

18. Parmi les autres événements d'importance, il convient de signaler l'entrée en vigueur le 1er août 2014 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, «Convention d'Istanbul»). Cette entrée en vigueur de la convention n'aurait sans doute pas été aussi rapide sans la mobilisation des membres de l'Assemblée parlementaire au travers du Réseau parlementaire «Le droit des femmes de vivre sans violence» animé par le secrétariat de la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée.

19. Deux autres conventions, portées par notre Assemblée, ont par ailleurs été adoptées par le Comité des Ministres, à savoir la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (STCE no 215), un nouvel accord qui représente une avancée majeure pour la sauvegarde de l'intégrité du sport et de l'éthique sportive et qui est ouvert à la signature depuis le 18 septembre 2014, ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, qui sera bientôt ouvert à la signature des Etats.

20. Dans ce contexte, il est utile de rappeler l'existence de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201, «Convention de Lanzarote»), que notre Assemblée soutient activement au travers des activités menées par le Réseau des parlementaires de référence contre la violence sexuelle à l'égard des enfants, ainsi que celle de la Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE no 211, «Convention MEDICRIME»), qui n'est pas encore en vigueur, mais qu'un nombre accru d'Etats membres est disposé à signer.

21. S'agissant du Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiale (Centre Nord-Sud), il est regrettable de constater la fragilité de l'existence de ce centre avec le retrait de deux Etats membres (la Slovénie et l'Italie)[4], qui aura des conséquences budgétaires significatives. L'affaiblissement de cette structure du Conseil de l'Europe, que l'Assemblée par sa Recommandation 1893 (2009) avait appelé à soutenir, véritable trait d'union entre le Nord et le Sud, est difficilement compréhensible dès lors que se renforcent les liens de coopération entre le Conseil de l'Europe et les pays du voisinage méditerranéen, en particulier la Tunisie et le Maroc.

22. En matière de ressources humaines, les principaux points marquants de l'année 2014 ont été l'entrée en vigueur de la politique contractuelle révisée, destinée à accroître la flexibilité des effectifs de l'Organisation avec ses deux corollaires, à savoir un moratoire sur l'octroi de CDI jusqu'au début de l'année 2018 et le recrutement d'agents sur CDD de cinq ans. On peut néanmoins s'interroger sur l'efficacité à moyen terme d'une telle politique, qui pourrait à terme fragiliser le système des pensions des agents permanents de l'Organisation en le privant de ressources stables faute de cotisations sur le long terme, et conduire à une réelle perte d'attractivité du Conseil de l'Europe en tant qu'employeur.

23. Concernant les ressources financières mises à disposition du Conseil de l'Europe, il convient de noter l'augmentation du volume général des recettes extraordinaires, notamment grâce à l'instauration de liens plus étroits avec la Commission européenne. Au total plus de € 42 millions de contributions volontaires ont été versées au Conseil de l'Europe durant l'année 2014.

24. L'Assemblée a, quant à elle, reçu en 2014 € 340 000 de contributions volontaires pour l'ensemble de ses activités (la dimension parlementaire de la campagne pour la promotion de la Convention d'Istanbul et de la campagne Un sur Cinq contre la violence sexuelle à l'égard des enfants, le Prix de l'Europe et le Prix des droits de l'homme Václav Havel), ainsi que € 84 000 dans le cadre des mesures d'urgence pour l'Ukraine. Il convient ici de remercier les Etats membres et institutions qui soutiennent régulièrement les activités de coopération de l'Assemblée.

4. La Croatie a adhéré au Centre Nord-Sud le 18 février 2015.

25. Enfin, 2014 a été également une année chargée en élections, tant au niveau interne avec l'élection de M. Thorbjørn Jagland pour un second mandat de cinq ans, qu'au niveau international avec l'observation par l'Assemblée parlementaire d'élections présidentielles et législatives dans six Etats membres et non membres. D'autre part, l'Assemblée a remis son deuxième Prix des droits de l'homme Václav Havel à M. Anar Mammadli (Azerbaïdjan).

5. Priorités 2016-2017

26. Le prochain cycle budgétaire biennal du Conseil de l'Europe s'inscrit dans un contexte difficile marqué à la fois par la consolidation des finances publiques des Etats membres et par de graves violations des droits de l'homme (en particulier la corruption, le terrorisme et les attaques contre la liberté d'expression, le discours de haine et les conflits) en augmentation sur tout le continent européen. Or notre Organisation dispose d'un savoir-faire et d'une autorité reconnus, qui font d'elle un acteur incontournable de la coopération européenne.

27. Pourtant, si les Etats membres considèrent que le Conseil de l'Europe peut apporter une réponse cohérente face aux violations énoncées plus haut, ils lui demandent, en contrepartie de leur financement, d'être à la fois efficace et efficiente en ce sens que l'Organisation apporte une réelle plus-value par rapport à son coût.

28. Avec l'adoption du budget biennal pour 2014-2015, le Comité des Ministres a imposé à l'Organisation le principe de CNZ, s'agissant en particulier des contributions payées par les Etats membres. Cette CNZ est reconduite par le Comité des Ministres pour le budget biennal 2016-2017 et s'applique au Budget général, mais pas aux salaires, qui eux sont gérés plus globalement au niveau des six organisations internationales coordonnées[5].

29. Ainsi, les principaux défis auquel le Conseil de l'Europe doit faire face sont d'ordre budgétaire et financier et se structurent autour de cinq grandes problématiques:

– la nécessité de financer le manque de ressources budgétaires dû à la politique de CNZ, qui conduirait à un déficit de l'ordre de € 22 millions à l'horizon 2021, soit les budgets combinés de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux;

– la nécessité de financer de nouvelles activités générées par les thématiques émergentes et issues de normes juridiques (lutte contre le terrorisme, la liberté d'expression, la corruption, la gouvernance de l'internet…);

– la nécessité de financer les besoins en investissement actuels et futurs. Le déficit d'investissement est estimé à plus de € 34 millions et les crédits actuels plafonnés à hauteur de € 4,9 millions par an ne permettent pas de répondre aux besoins notamment dans les nouvelles technologies de l'information et dans l'entretien des bâtiments du Conseil de l'Europe à Strasbourg;

– la nécessité de mobiliser des ressources extrabudgétaires. Elles ont augmenté d'un tiers depuis 2010, mais les prélèvements administratifs de 7 % opérés par l'Organisation sur ces contributions ne couvrent pas l'intégralité des coûts imputés sur le Budget ordinaire pour le soutien de ses activités;

– la nécessité de fonctionner avec souplesse dans un environnement budgétaire contraint.

30. Face aux difficultés qui s'amoncellent, des mesures de flexibilité budgétaire sont nécessaires. L'Assemblée avait suggéré, dans ses différents avis sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe[6], que le solde non dépensé en fin d'exercice ne soit pas rendu aux Etats membres mais soit laissé à la disposition de l'Organisation et mis en compte de réserve. Par ailleurs, l'Assemblée, dans son Avis 281 (2011) sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour les exercices 2012-2013, avait également demandé le report sans limitation des crédits non dépensés d'une année sur l'autre. Ces suggestions proposées par l'Assemblée n'ont pas été retenues par le Comité des Ministres.

31. C'est dans ce contexte que le Comité des Ministres a invité le Secrétaire Général à préparer des propositions sur la soutenabilité budgétaire et l'efficience de l'Organisation à long terme dans le cadre de son processus de réformes.

---

5. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Agence spatiale européenne (ESA), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT) et l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT).

6. Voir en particulier les Avis 268 (2008), 279 (2010) et 281 (2011).

32. Les actions envisagées ou déjà prises par le Secrétaire Général pour répondre aux exigences du Comité des Ministres tournent autour de deux exigences:

– Accroître la flexibilité budgétaire par plusieurs mécanismes, à savoir:

- l'établissement d'un Fonds d'urgence pour répondre à des situations de crise émergente et à tout événement non prévu nécessitant une action et une mobilisation de financement rapides;
- le report des reliquats de la première année vers la seconde dans le cadre du budget biennal (voir plus haut);
- l'utilisation de la trésorerie comme facilité de prêt interne pour financer des projets d'investissement (ce principe a déjà été utilisé dans le passé pour financer les plans de départs anticipés d'agents);
- une stratégie innovante pour financer les besoins en investissement, via la création d'un Fonds pour les investissements;
- l'établissement d'un «Fonds Utilisation du Siège» sur le modèle des facilités en place dans d'autres organisations internationales (par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)).

– Renforcer l'efficacité et l'efficience à long terme du Conseil de l'Europe, à savoir:

- la performance organisationnelle (déjà amorcée avec la rationalisation des structures gouvernementales, le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe et la création du Bureau de la Direction générale des programmes, chargé de la planification globale et de la coordination des activités de coopération financées par des ressources extrabudgétaires, et l'orientation axée sur les résultats);
- la gouvernance et les structures organisationnelles (meilleure coordination interinstitutionnelle et restructuration du Secrétariat). A ce titre il convient de noter que l'Assemblée a répondu à cette exigence par sa réforme de 2011;
- le capital humain (les bonnes personnes et les bonnes compétences) et la maîtrise des coûts (rationalisation des dépenses opérationnelles et maîtrise des dépenses salariales).

33. Au cours de son premier mandat, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Jagland, a déjà mis en œuvre une grande partie des mesures visant à renforcer l'efficacité et l'efficience du Conseil de l'Europe, l'essentiel en matière de réforme organisationnelle a été fait, le défi maintenant est de mesurer l'efficacité des actions menées par le Conseil de l'Europe.

34. Si la situation budgétaire pour 2016-2017 est tendue, il y a tout de même des signes positifs qui pourraient abonder dans le desserrement de l'étau financier dans lequel le Conseil de l'Europe est comprimé. En effet, la Turquie a, par une lettre de son ministre des Affaires étrangères, exprimé le souhait de devenir le sixième Etat grand contributeur au Budget ordinaire au même titre que les cinq actuels[7]. Parallèlement à ce choix, une proposition de recommandation a été déposée par des membres de l'Assemblée afin de porter à 18 le nombre de représentants du Parlement turc à l'Assemblée et d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée.

35. Si la Turquie devient grand contributeur au Budget ordinaire à compter du 1er janvier 2016, sa contribution apporterait une manne supplémentaire de près de € 20 millions aux budgets du Conseil de l'Europe confondus. Cette augmentation permettrait à notre Organisation d'affronter le l'exercice biennal 2016-2017 avec plus de sérénité.

36. Encore faut-il que le Comité des Ministres accepte formellement la demande de la Turquie de devenir grand contributeur au Budget ordinaire et en même temps décide de maintenir le niveau actuel des contributions de tous les Etats membres, y compris pour les actuels cinq grands payeurs. Or, nous savons déjà que certains Etats souhaiteraient imposer un gel du plafond actuel du Budget ordinaire pour 2016-2017. Si la majorité des Etats membres devait y être favorable, il est pratiquement certain que la Turquie renoncerait à son souhait de devenir grand contributeur au Budget ordinaire.

37. Les Etats membres pourraient également saisir cette occasion pour revoir les montants des barèmes minimaux applicables au Budget ordinaire, comme l'Assemblée l'avait suggéré dans sa Recommandation 1812 (2007) sur la dimension politique du budget du Conseil de l'Europe. Dans son rapport

7. Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Fédération de Russie.

«Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme» (Doc. 12811), la rapporteure, M^me^ Marieluise Bemelmans-Videc, indiquait une estimation de € 333 667[8] comme coût annuel, pour le budget du Conseil de l'Europe, de l'embauche d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme, soit un montant supérieur à la contribution annuelle de 15 Etats membres[9].

38. S'agissant maintenant des actions et des priorités pour 2016-2017, le Secrétaire Général dans sa déclaration statutaire faite après sa réélection et dans son discours devant l'Assemblée, le 29 janvier 2015, a esquissé les grandes lignes de sa vision stratégique[10] et de son action pour les prochains mois:

– renforcer la Cour européenne des droits de l'homme et le principe de responsabilité partagée avec les différents organes du Conseil de l'Europe actifs dans ce domaine (organes institutionnels comme l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme et autres mécanismes normatifs du Conseil de l'Europe);

– renforcer la coopération avec les Etats membres;

– soutenir les principes démocratiques;

– renforcer l'assistance aux pays du voisinage;

– renforcer la Charte sociale européenne (révisée) (STE n^o^ 163);

– renforcer la cohésion entre le Secrétaire Général et les organes statutaires, en particulier avec l'Assemblée parlementaire;

– accroître les capacités opérationnelles du Conseil de l'Europe.

39. Mais le grand thème d'actualité, en particulier après les attentats de Paris et de Copenhague de ce début d'année, est probablement la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme. Le Conseil de l'Europe possède les instruments juridiques lui permettant de lutter contre ce fléau et ce, selon trois axes:

– renforcer l'action juridique contre le terrorisme, à travers l'arsenal juridique que possède ou est en train d'élaborer notre Organisation avec ses différentes conventions contre le terrorisme[11] et ses comités intergouvernementaux (comme le Comité d'experts contre le terrorisme – CODEXTER);

– sauvegarder les valeurs fondamentales, à travers les instruments juridiques existants et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

– s'attaquer aux causes du terrorisme, à travers le dialogue culturel ou le mouvement contre le discours de haine et des mesures concrètes dans le domaine éducatif, pénitentiaire et d'internet pour combattre la radicalisation.

40. Notre Assemblée soutient pleinement ces trois axes d'action et a déjà réagi, à son niveau, en établissant, en particulier, un réseau de 39 parlementaires, l'Alliance parlementaire contre la haine, inspirée par le Mouvement contre le discours de haine, qui sera sous la responsabilité de la commission sur l'égalité et de la non-discrimination, dont l'objectif est de faire campagne contre le racisme, la haine et l'intolérance, en coopération avec les parlements nationaux, aux niveaux national et européen.

41. L'ensemble des actions doivent par ailleurs aller de pair avec la mise en place d'un système cohérent de protection des droits de l'homme à l'échelle européenne et une coopération renforcée avec les Etats membres pour lutter contre le terrorisme en veillant à que les Etats n'adoptent pas des mesures contraires aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour. Aussi est-il important de continuer les négociations avec les organes de l'Union européenne pour permettre une adhésion de l'Union européenne à la Convention[12].

---

8. Montant calculé en additionnant le coût pour l'Organisation d'un juge, d'un tiers de poste B3 et d'un agent A2.
9. Voir le tableau des contributions nationales aux budgets du Conseil de l'Europe pour 2014 (document CM(2014)1).
10. Document d'information SG/inf(2014)34 du 16 septembre 2014.
11. La Convention européenne sur l'éradication du terrorisme (STE n^o^ 90) et son protocole (STE n^o^ 190, pas encore en vigueur); la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (STE n^o^ 196).
12. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un avis en décembre 2014 qui conclut que le projet actuel d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas compatible avec les dispositions du droit de l'Union.