

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE REYKJAVÍK



Rapport final

Mars 2025

DIO-EVA(2025)03

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Remerciements

Le cabinet KEK-CDC et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation.

Les membres des missions diplomatiques, le management et le personnel du Conseil de l'Europe, ainsi que des consultants externes, ont fourni un accès précieux à l'information et aux données tout au long de l'évaluation et ont librement partagé leur temps et leurs connaissances afin d'approfondir notre compréhension de l'Organisation.

Enfin, un chaleureux remerciement aux membres du Groupe de référence pour leurs interactions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie de travail et les différents rapports.

Décharge de responsabilité

L'évaluation a été dirigée par une évaluatrice senior, sous la supervision de la cheffe de l'Évaluation et du directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, et menée par le cabinet KEK-CDC. Les points de vue exprimés dans le présent rapport sont ceux des membres de l'équipe d'évaluation de KEK-CDC.

L'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante établie à la demande de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Cette version a été traduite à partir de la version originale rédigée en anglais.

Photo : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, mars 2025

Référence:
DIO-EVA(2025)03

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

KEK-CDC représenté par :

Magali Bernard, cheffe d'équipe,

Roderick Ackermann, évaluateur senior,

Barbara Haering, évaluatrice senior,

Carsten Schulz, évaluateur senior et spécialiste de

l'approche participative,

Chloé Bitton, spécialiste de la communication et de

l'analyse des médias sociaux,

Lara Twerenbold, spécialiste de la communication et

de l'analyse des médias sociaux,

Marco Lügstenmann, spécialiste de la collecte de

données et des enquêtes.

Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, Division de l'Évaluation

Robert Stryk, Directeur,

Helen Nelson, Cheffe de l'Évaluation,

Rica Terbeck-Soiné, évaluatrice senior,

responsable de l'évaluation,

Marta Borkowska, assistante d'évaluation.

Table des matières

Synthèse.....	3
1. Introduction.....	8
1.1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation.....	8
1.2. Portée de l'évaluation.....	9
1.3. Parties prenantes à l'évaluation et utilisateurs visés.....	9
2. Conception et méthodologie de l'évaluation.....	10
3. La Déclaration : historique, contexte et mesures ultérieures.....	12
3.1. Développements ayant menés à la Déclaration.....	12
3.2. La Déclaration.....	13
3.3. Après l'adoption de la Déclaration.....	15
4. Constats.....	17
4.1. Efficacité.....	17
4.2. Efficience.....	29
4.3. Pertinence.....	31
4.4. Cohérence.....	35
5. Conclusions.....	40
6. Recommandations.....	42
Annexes.....	44

Liste des figures

Figure 1 : Aperçu des éléments clés de la Déclaration.....	14
Figure 2 : Théorie du changement.....	17

Liste des abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CDDEM	Comité directeur sur la démocratie
CDDH-ENV	Groupe de rédaction sur les droits humains et l'environnement
COING	Conférence des Organisations internationales non gouvernementales
Cour (la)	Cour Européenne des droits de l'homme
CURE	Campaign to Uphold Rights in Europe (Campagne pour le respect des droits en Europe)
DC	Direction de la communication
DPC	Direction de la coordination des programmes
DGI	Direction générale des droits humains et de l'État de droit
DGII	Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DLAPIL	Direction du conseil juridique et du droit international public
DPB	Direction du Programme et Budget
EDQM	Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé
GCU	Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine
GME	Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement
GR-PBA	Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration
IA	Intelligence artificielle
EAP	Entité administrative principale
OCDE-CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
OING	Organisation internationale non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
UE	Union européenne

Synthèse

a. **Introduction** : La Déclaration de Reykjavík (ci-après « la Déclaration ») a été adoptée lors du 4e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe. Les Délégués des Ministres ont par la suite invité le Secrétaire Général à en mesurer le degré de mise en œuvre et cette évaluation a été inscrite au programme de travail 2024-2027 de la Direction de l'Audit Interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) en tant qu'évaluation stratégique.

b. **Portée et objectif** : L'évaluation vise à analyser l'utilisation faite de la Déclaration dans la conception et la mise en place de mesures appropriées pour obtenir les résultats escomptés. Le cas échéant, il s'agit d'établir quels premiers changements issus de ces mesures se sont concrétisés au sein du Conseil de l'Europe. Ce travail porte sur la mise en œuvre de la Déclaration entre son adoption au Sommet de Reykjavík (16 et 17 mai 2023) et décembre 2024. Tous les domaines d'action du Conseil de l'Europe sont considérés afin d'obtenir une vue globale des effets de la Déclaration sur l'Organisation. L'analyse du processus qui a conduit à son adoption ainsi que l'analyse de la Déclaration proprement dite n'entrent pas dans le champ de cette évaluation. Les résultats sont principalement destinés à éclairer les discussions budgétaires du Comité des Ministres pour le prochain exercice biennal ainsi que les travaux du Secrétariat et des institutions du Conseil de l'Europe à mesure que la réponse à la Déclaration sera affinée au cours des années à venir.

c. **Méthodologie** : L'évaluation a été menée par KEK - CDC, entre août 2024 et mars 2025, selon une approche mixte, à savoir une recherche documentaire, des entretiens semi-structurés, des ateliers, des enquêtes en ligne, une analyse en ligne de l'engagement et de l'opinion publique ainsi qu'une analyse des données du Programme et Budget. Cent seize personnes (Secrétariat du Conseil de l'Europe, présidents de comités, représentants des États membres, représentants d'organisations partenaires et de donateurs, et représentants d'organisations de la société civile) ont été consultées par le biais d'entretiens, 53 membres du personnel du Conseil de l'Europe ont participé à des ateliers et 5 % du personnel ont répondu à une enquête. Les observations et les conclusions sont établies à partir de données triangulées recueillies selon diverses méthodes et auprès de différentes parties prenantes. Les conclusions de l'évaluation sont présentées en tenant compte du fait que peu de temps s'est écoulé depuis l'adoption de la Déclaration et que la mise en œuvre est toujours en cours.

d. **Contexte** : Les années qui ont conduit au Sommet et à la Déclaration ont été marquées par de nombreux défis externes et internes pour l'Organisation. La guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et ses conséquences dévastatrices pour l'un de ses États membres ont rendu nécessaires le renouvellement de l'engagement autour des valeurs du Conseil de l'Europe et la réorientation des travaux de l'Organisation. Le Sommet de mai 2023, le premier en 17 ans, a donné un cadre à cette initiative. Dans l'ensemble, la réaffirmation des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et état de droit), le renforcement du multilatéralisme et l'union en soutien de l'Ukraine sont des sujets auxquels sont attachés tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les thèmes fondamentaux de la Déclaration traduisent l'étendue des préoccupations exprimées, l'Ukraine occupant une très grande place.

Constats clés

e. **Efficacité** : À ce jour, la réponse à la Déclaration est généralement efficace, mais certains domaines nécessitent une attention particulière. Son adoption a donné lieu à un travail

systematique de réflexion et d'analyse des activités de l'ensemble de l'Organisation, afin de cerner les liens entre la Déclaration et les domaines d'action existants, ainsi qu'à identifier les nouvelles perspectives. Le processus de transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget a débouché sur un Programme et Budget restructuré, aligné sur la Déclaration ainsi qu'à une augmentation du budget. Certains éléments du Programme et Budget publié pourraient toutefois être clarifiés pour en améliorer la compréhension. D'autre part, de l'avis du personnel, la transparence et l'inclusivité du processus de budgétisation pourraient être encore améliorées. L'augmentation du budget est bien accueillie, sachant toutefois que malgré des hausses réelles en 2024, les budgets corrigés de l'inflation restent inférieurs aux niveaux de 2020 dans certains domaines importants. Bon nombre de domaines d'action rencontrent des difficultés pour satisfaire les ambitions de la Déclaration avec les ressources disponibles. Des mesures importantes ont toutefois été initiées et mises en œuvre dans les domaines d'action prioritaires (Registre des Dommages, Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine (GCU), Convention sur l'IA, Comité directeur sur la démocratie (CDDEM), Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME)). De grandes ambitions restent néanmoins à satisfaire (mécanisme complet d'indemnisation, stratégie pour la démocratie, Comité de Reykjavík sur l'environnement). L'engagement de la société civile et la participation de la jeunesse, deux sujets devenus plus actuels après la Déclaration, ont fait l'objet de mesures à des degrés divers. L'interaction du Conseil de l'Europe avec la société civile s'est améliorée depuis la Déclaration, mais elle doit être plus largement élargie et de meilleure qualité. Il est essentiel de maintenir la volonté politique des États membres, leur capacité d'interaction et leur soutien financier pour parvenir aux autres résultats et à l'impact escomptés de la Déclaration.

f. **Efficiace** : La mise en œuvre de la Déclaration à ce jour est globalement en bonne voie pour aboutir, même si l'absence d'un calendrier clairement établi ne permet pas d'en évaluer son efficacité. Si certaines activités ont été très rapidement mises en œuvre, d'autres progressent lentement. Cela s'explique en partie par la nécessité d'un dialogue dans certains domaines pour traduire la Déclaration en priorités et actions concrètes, mais aussi pour parvenir à un consensus. Les entités et les organes nouvellement établis (par exemple, le GCU) sont plus à même que les structures et les processus existants de mettre en œuvre des approches innovantes pour parvenir à une plus grande efficacité. Les structures existantes ont davantage de difficultés à hiérarchiser leurs priorités.

g. **Pertinence** : L'Organisation a apporté une réponse appropriée aux besoins de la situation géopolitique exprimés dans la Déclaration. Elle a pris des mesures concrètes concernant les domaines d'action prioritaires et les a mis en avant. Parallèlement, elle poursuit ses activités en cours, la Déclaration ayant validé ses travaux et sa raison d'être. L'Organisation a renforcé l'interaction avec la société civile et la participation de la jeunesse. Le Registre des Dommages, la mise en place du CDDEM et du GME ainsi que les discussions exploratoires du Secrétaire Général sur le recul de la démocratie sont autant d'exemples des réponses directes à la Déclaration. Cependant, dans le domaine de l'environnement, la réponse de l'Organisation à la Déclaration est critiquée par les acteurs de la société civile pour son manque d'ambition. L'influence de la Déclaration demeure principalement limitée aux institutions et aux pouvoirs publics ; elle ne s'est pas encore étendue à la société civile.

h. **Cohérence** : La mise en œuvre de la Déclaration est cohérente avec les activités antérieures de l'Organisation dans la mesure où elle s'inscrit dans le prolongement d'initiatives déjà en cours ou

prévues. La Déclaration a facilité des discussions internes plus systématiques et plus solides et a également renforcé la coopération au sein de l'Organisation, mais les actions transversales ne sont néanmoins pas encore pratique courante. Les efforts de coordination et de collaboration avec les acteurs externes contribuent à une cohérence accrue à l'extérieur. La collaboration déjà fructueuse avec l'UE, partenaire principal, a été renforcée par la Déclaration et son suivi. Des résultats mutuellement bénéfiques en sont issus. Toutefois, la coopération avec d'autres acteurs externes reste généralement sous-développée et les activités de sensibilisation mériteraient plus d'attention. Ce travail commence à prendre forme.

Conclusions

i. À la suite de l'adoption de la Déclaration, le Secrétariat et les institutions du Conseil de l'Europe ont pris des mesures appropriées pour sa mise en œuvre. Le processus de transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget a été facilité par la proposition de différents scénarios, qui ont créé un environnement propice aux discussions et décisions, mais également permis une augmentation du budget.

j. La mise en œuvre a été plus efficace dans les domaines d'action définis de manière concrète par la Déclaration, lesquels bénéficient de la volonté politique unifiée des États membres, notamment les domaines d'action en rapport avec l'Ukraine. La Déclaration a considérablement facilité les progrès sur les sujets qui rencontrent une certaine résistance (par ex. l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme). La progression a toutefois été plus lente pour ceux d'entre eux qui laissent une plus grande marge d'interprétation du texte et de l'intention de la Déclaration. Dans ces domaines, le consensus sur les mesures à prendre ou l'unité au sein des États membres fait souvent défaut.

k. Hormis quelques exceptions, les travaux menés depuis l'adoption de la Déclaration sont en grande partie la poursuite des activités en cours ou préalablement prévues. La Déclaration a validé ces activités, et ainsi renforcé leur existence. Cette continuité est essentielle pour garantir la cohérence dans le temps. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre la poursuite des activités en cours et les attentes de changement suscités par la suite de la Déclaration et l'augmentation du budget. Dans ce contexte, il est important de noter que le financement actuel ne sera probablement pas suffisant pour satisfaire les ambitions définies dans la Déclaration compte tenu du fonctionnement actuel du Conseil de l'Europe et des travaux à effectuer, même en tenant compte des gains d'efficacité (potentiels) réalisés par la réforme administrative. L'Organisation doit faire preuve de réalisme quant à ce qu'elle est capable d'accomplir avec ses moyens financiers.

l. Il est nécessaire de poursuivre les initiatives concernant les mécanismes de redevabilité pour l'Ukraine, la démocratie et l'environnement afin de satisfaire les grandes ambitions de la Déclaration. Il s'agit principalement de mettre en place un mécanisme complet d'indemnisation pour l'Ukraine, une stratégie pour la démocratie ainsi que le Comité de Reykjavík sur l'environnement. Les objectifs qui ne seraient pas atteints ou qui ne le seraient que partiellement doivent faire l'objet d'une analyse et les résultats communiqués afin de gérer les attentes. Une telle démarche sera essentielle pour garantir la mobilisation, l'adhésion et le soutien des États membres et des parties prenantes, sur les plans opérationnel, financier et politique.

m. La Déclaration fixe des objectifs ambitieux pour l'action de l'Organisation à l'égard des États non-membres et des partenaires externes (dimension extérieure), mais aussi ses activités de coopération sur le terrain. Elle met également l'accent sur la nécessité d'élargir la participation de la société civile et de la jeunesse ainsi que leur inclusion dans ses activités. Si quelques avancées sont observées dans ces domaines, les prochaines étapes et la réalisation des objectifs escomptés – en fonction des ambitions – imposent toutefois des changements dans les paradigmes et le fonctionnement de l'Organisation.

n. La mise en œuvre de la Déclaration a eu des effets positifs sur l'Organisation, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact. Il est néanmoins important de souligner que cet impact ne dépend pas uniquement des travaux de l'Organisation, mais en grande partie d'actions concrètes menées en temps voulu par les États membres pour donner suite à leurs engagements. Ainsi, l'impact potentiel transcende largement les travaux du Secrétariat et des autres organes du Conseil de l'Europe.

o. Le bilan portant à la fois sur la façon dont la Déclaration a contribué à orienter l'action, à faciliter les discussions, à unir autour des valeurs, et sur les travaux menés depuis l'adoption de la Déclaration, est une occasion parfaite pour le Conseil de l'Europe (1) d'assurer des échanges soutenus autour de ses valeurs et de ses travaux pour la bonne mise en œuvre continue de la Déclaration et de ses résultats, (2) de faire en sorte que les problématiques principales soulevées par la Déclaration, en partie irrésolues pour l'instant, soient abordées de manière à obtenir les résultats et les impacts escomptés, et (3) de gérer les attentes des parties prenantes à l'égard de la Déclaration.

p. **Recommandations :** Le rapport formule cinq recommandations principales au Conseil de l'Europe pour renforcer la mise en œuvre future de la Déclaration afin d'en améliorer l'impact.

Volet 1 : Assurer un engagement continu autour des valeurs et des travaux du Conseil de l'Europe pour le succès de la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration.

Recommandation 1 : Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une approche intentionnelle et stratégique en s'appuyant sur des moyens existants et nouveaux afin de maintenir l'impulsion donnée par la Déclaration et l'engagement des États membres aux travaux de l'Organisation, ainsi que leur participation aux nouvelles priorités selon les besoins.

Recommandation 2 : Le Conseil de l'Europe devrait favoriser des processus internes inclusifs et promouvoir la transversalité entre l'ensemble de ses institutions et au sein du Secrétariat.

Volet 2 : Aborder les problématiques clés de la Déclaration qui demeurent en partie irrésolues.

Recommandation 3 : Le Conseil de l'Europe devrait établir des scénarios qui représentent les niveaux d'ambition possibles, les travaux à effectuer et les ressources requises, en tenant compte des documents-cadres existants et des initiatives en cours concernant :

- l'engagement de la société civile et sa participation aux travaux du Conseil de l'Europe ;
- l'engagement de la jeunesse et sa participation aux travaux du Conseil de l'Europe ;
- la décentralisation de l'Organisation pour renforcer son travail de coopération sur le terrain ;
- l'interaction du Conseil de l'Europe avec les États non-membres et les partenaires externes (dimension extérieure).

Volet 3 : Gérer les attentes en s'appuyant sur les principaux résultats attendus et en remédiant aux décalages entre les attentes et la réalisation effective des actions.

Recommandation 4 : Le Conseil de l'Europe devrait renforcer son cadre de gestion (planification, exécution et suivi continu) pour les initiatives dont les objectifs ambitieux n'ont pas encore été pleinement concrétisés, afin que les décisions concernant leur poursuite ou non soient éclairées par des données factuelles recueillies tout au long du processus. Cette mesure pourrait être particulièrement appropriée pour les volets suivants :

- Un mécanisme complet d'indemnisation, à la suite de l'établissement du Registre des Dommages ;
- La démocratie, par l'élaboration d'une stratégie en la matière ;
- L'environnement, avec la création du Comité de Reykjavík.

Recommandation 5 : Le Conseil de l'Europe devrait tirer parti de la mise en œuvre et l'impact des résultats concrets issus de la Déclaration pour promouvoir son travail auprès de diverses parties prenantes, notamment de la société civile, en utilisant des messages plus précis.

1. Introduction

1.1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation

1. La Déclaration de Reykjavík (appelée « la Déclaration » dans le présent rapport) a été adoptée lors du 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu au cours de la présidence islandaise du Comité des Ministres. Les dirigeants européens se sont « réunis à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023 pour faire front commun contre la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et pour définir de nouvelles priorités et donner une nouvelle orientation aux travaux du Conseil de l'Europe¹ ».

2. Après l'adoption de la Déclaration, les Délégués des Ministres ont tenu des discussions, pris des décisions pertinentes et décidé de préparer un nouveau Programme et Budget pour 2024-2027, anticipant ainsi la fin du Programme et Budget 2022-2026. Dans ce contexte, ils ont invité « la Secrétaire Générale à présenter un examen à mi-parcours avant la mi-juin 2025² (...) [et] à inclure une évaluation par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) pour mesurer le degré de mise en œuvre de la Déclaration de Reykjavík et déterminer les facteurs clés influençant cette mise en œuvre³ ».

3. La présente évaluation a été inscrite au programme de travail 2024-2027 de la DIO en tant qu'évaluation stratégique. La DIO a préparé le cahier des charges et constitué un groupe de référence pour cette évaluation, qui a contribué à la version préliminaire du cahier des charges (version finale datée du 3 juillet 2024) et a accompagné l'ensemble du processus d'évaluation. La DIO a confié l'évaluation au cabinet suisse de conseil KEK – CDC, qui a été réalisée entre août 2024 et mars 2025.

4. Le but principal de cette évaluation est de fournir des informations sur les mesures prises par le Conseil de l'Europe⁴ à la suite de la Déclaration, notamment sa transposition dans le Programme et Budget, les étapes concrètes de suivi qui ont été prises, les premières réalisations, ainsi que les premiers effets de la Déclaration sur les travaux de l'Organisation. L'objectif est de permettre de mieux comprendre le travail et les efforts entrepris dans la mise en œuvre de la Déclaration depuis son adoption afin de favoriser un engagement continu, pertinent et – le cas échéant – amélioré de l'Organisation dans la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration au cours des années à venir.

5. L'évaluation vise à déterminer comment le Conseil de l'Europe a utilisé la Déclaration pour élaborer et mettre en place des actions, des mesures et initiatives visant à obtenir des résultats au sein du Conseil de l'Europe. Elle apporte un éclairage sur la question générale de savoir ce que la Déclaration a permis de changer jusqu'à présent – ou ce qu'elle peut permettre d'obtenir à l'avenir

1. Conseil de l'Europe (06/2023), « Déclaration de Reykjavík - Unis autour de nos valeurs » [Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe 16-17 mai] <https://www.coe.int/fr/web/cm/reykjavik-summit>.

2. La décision originale du Comité des Ministres demandait que l'évaluation soit réalisée pour le 15 août, mais l'échéance a ensuite été avancée à la mi-juin 2025 CM/Del/Dec(2024)1513/11.2-Part1.

3. Conseil de l'Europe (23/11/2023), « 1481^e réunion (Budget), 21-23 novembre 2023 » CM/Del/Dec(2023)1481/11.1-Part1 [11.1 BUDGETS DU CONSEIL DE L'EUROPE – Exercices 2024-2027] <https://search.coe.int/cm?i=0900001680ad50ae>.

4. Une distinction est opérée entre les actions menées au niveau des États membres et au niveau des autres partenaires.

– au Conseil de l’Europe dans son ensemble,⁵ y compris par rapport à son « triangle dynamique », à savoir l’élaboration de normes, le suivi et la coopération, ainsi que sa dimension extérieure.

6. Sur la base des critères du Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE-CAD), l’évaluation analyse l’efficacité des mesures prises pour obtenir des résultats et des effets rapides, la pertinence de la réponse de l’Organisation à la Déclaration, ainsi que la cohérence et l’efficacité de cette réponse par rapport à l’action de l’Organisation et des acteurs externes. Les questions de l’évaluation sont présentées en annexe 2.

1.2. Portée de l’évaluation

7. L’évaluation porte sur la **mise en œuvre** de la Déclaration depuis son adoption au Sommet de Reykjavík, les 16 et 17 mai 2023, jusqu’en décembre 2024.

8. Pour la présente évaluation, on entend par « mise en œuvre » le processus consistant à établir les mesures permettant d’atteindre les résultats escomptés par la Déclaration de Reykjavík et – le cas échéant – à concrétiser les premiers changements découlant de ces mesures au niveau du Conseil de l’Europe⁶.

9. L’évaluation couvre tous les domaines d’action du Conseil de l’Europe afin d’offrir une vue d’ensemble des effets de la Déclaration sur l’Organisation. Elle porte sur les activités dans lesquelles le Conseil de l’Europe est le principal acteur. Elle dresse également le bilan des résultats positifs ou négatifs, non intentionnels, réels et potentiels de la mise en œuvre.

10. La portée de cette évaluation n’englobe pas l’analyse du processus ayant abouti à l’adoption de la Déclaration, ni sur celle-ci même. Ces deux éléments revêtent néanmoins une importance fondamentale pour l’évaluation et, à ce titre, sont considérés comme des informations générales et contextuelles essentielles. Les initiatives relevant principalement d’autres acteurs (tels que des États membres ou des acteurs internationaux) ne sont pas incluses dans cette évaluation.

1.3. Parties prenantes à l’évaluation et utilisateurs visés

11. Les principaux utilisateurs de l’évaluation sont le Comité des Ministres, le Secrétariat du Conseil de l’Europe et les institutions du Conseil de l’Europe (Assemblée parlementaire, Congrès, Cour européenne des droits de l’homme et Commissaire aux droits de l’homme).

12. Le Comité des Ministres a l’intention d’utiliser les résultats de l’évaluation conjointement à l’examen à mi-parcours du Programme et Budget, qui doit être achevé au plus tard en juin 2025, dans la cadre de ses discussions budgétaires pour le prochain exercice biennal. La présente évaluation et l’examen à mi-parcours fourniront des informations complémentaires sur le travail accompli et les résultats obtenus.

5. Le Conseil de l’Europe désigne le Secrétariat du Conseil de l’Europe et les institutions et organes liés au Conseil de l’Europe répertoriés dans le Programme et Budget.

6. La définition de travail de la mise en œuvre aux fins de cette évaluation est inspirée de cahier des charges.

13. Il est prévu que le Secrétariat du Conseil de l'Europe (et en particulier le Secrétaire Général et le senior management de l'Organisation) et ses institutions utilisent les résultats de l'évaluation pour affiner (si nécessaire) la réponse future à la Déclaration à apporter au cours des années à venir.

14. Le rapport d'évaluation pourrait également être utile à d'autres parties prenantes, notamment les États membres et les autres États contribuant au travaux du Conseil de l'Europe et en bénéficiant, ainsi qu'à d'autres organisations internationales et à la société civile. Les représentants de ces parties prenantes et groupes d'acteurs ont été consultés dans le cadre de l'évaluation. Le grand public pourrait également être intéressé par les aspects de l'évaluation qui seront communiqués.

2. Conception et méthodologie de l'évaluation

15. L'évaluation a été réalisée au moyen d'une approche mixte comprenant une recherche documentaire et analyse de données secondaires, des entretiens semi-structurés, des ateliers, des enquêtes en ligne, une analyse de l'opinion publique ainsi qu'une analyse des données du Programme et Budget. Une approche sensible au genre et une approche fondée sur les droits humains ont été appliquées à la conception et à la méthodologie de cette évaluation. Les paragraphes suivants présentent un aperçu de la collecte et de l'analyse des données menées dans le cadre de l'évaluation.

16. L'annexe 3 fournit de plus amples informations sur les méthodes de collecte des données, les sources des données ainsi que sur les méthodes et outils d'analyse. Elle examine également les principales limites de la méthodologie de l'évaluation. La matrice d'évaluation de l'annexe 4 montre que toutes les questions de l'évaluation ont été abordées par plusieurs méthodes et bénéficient des perspectives de différents acteurs et parties prenantes, ce qui permet de trianguler les données et fournit une solide base factuelle permettant de tirer des conclusions et de formuler des recommandations.

17. Les documents pertinents ont été examinés. Il s'agit principalement de documents généraux du Conseil de l'Europe sur son activité, sa stratégie et ses structures, de documents spécifiques sur le Sommet et la Déclaration, de documents clés sur le Programme et Budget⁷, de rapports de suivi à l'intention du Comité des Ministres (émanant surtout de groupes de rapporteurs⁸), de documents concernant différentes suites données dans divers domaines d'activité, de rapports de la société civile et de revues de presses de la Direction de la Communication (DC)⁹. La liste des références figure en annexe 9.

18. Des consultations (entretiens et ateliers) ont été menées au cours de missions de terrain à Strasbourg, durant lesquelles des entretiens en présentiel ont été organisés avec différentes parties prenantes basées dans cette ville. Des consultations en ligne ont également été menées avec des acteurs basés ailleurs. Au total, 116 personnes ont été consultées lors de sept entretiens de cadrage et 84 entretiens, et 53 membres du personnel du Conseil de l'Europe ont participé à quatre ateliers.

7. Utilisés dans la cartographie budgétaire.

8. GR-C, GR-DEM, GR-H, GR-J, GR-SOC, GR-EXT.

9. Utilisés dans l'analyse de l'engagement et de l'opinion publics.

19. Les entretiens semi-structurés ont été utilisés pour recueillir les commentaires du personnel du Secrétariat du Conseil de l'Europe occupant des postes clés, des président-e-s de comités, des représentant-e-s d'États membres (principalement des représentant-e-s de missions diplomatiques), des représentant-e-s d'organisations partenaires et de donateurs, ainsi que des représentant-e-s d'organisations de la société civile. Les guides d'entretien ont été adaptés pour s'adresser à différents groupes de personnes interrogées en fonction de leur rôle dans la mise en œuvre de la Déclaration (annexe 5). Par la suite, une analyse qualitative de contenu a été réalisée, les principales déclarations des personnes interrogées ont été codées et les opinions évaluées (positives, neutres ou négatives).

20. Les personnes interrogées ont été invitées, en fin d'entretien, à répondre à une courte enquête en ligne en fin d'entretien, afin de pouvoir collecter des données quantitatives et comparer les points de vue sur les progrès accomplis et les premiers effets et impacts sur l'Organisation entre les différents groupes de parties prenantes consultées. Soixante-cinq réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 62,5 % des personnes consultées.

21. Les ateliers ont été utilisés pour recueillir les commentaires des membres clés du personnel engagés dans (a) des domaines prioritaires liés à l'Ukraine (Registre des Dommages, les enfants d'Ukraine et des projets entrant dans le cadre du Plan d'action pour l'Ukraine), (b) des domaines d'activité mentionnés de manière préminente dans la Déclaration (exécution des arrêts, environnement, Principes pour la démocratie), (c) des sujets transversaux (égalité de genre, participation de la jeunesse, engagement de la société civile, approches fondées sur les droits humains), (d) des domaines d'activité moins mis en relief dans la Déclaration (santé publique, sport, lutte contre le terrorisme). Ce concept et ce programme figurent en annexe 5.

22. Une enquête a été réalisée auprès du personnel du Conseil de l'Europe en publiant un lien sur l'Intranet de l'Organisation : 166 réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de 5 %. Le lien vers l'enquête a été publié après la première série d'entretiens menés auprès du personnel du Conseil de l'Europe afin de s'assurer que les premiers commentaires recueillis permettront d'affiner les questions de l'enquête. Celle-ci a été lancée avant les ateliers pour que les résultats puissent aider à préparer les ateliers et étayer les discussions. Une analyse quantitative a été réalisée à partir des données recueillies à travers les questions fermées de l'enquête, tandis que l'analyse qualitative de contenu a été effectuée sur les réponses ouvertes. Plus de précisions sur la méthodologie et ses limites sont données en annexe 6.

23. Une analyse de l'engagement en ligne et de l'opinion publique a été réalisée afin d'évaluer les réactions à la Déclaration et aux mesures prises depuis le Sommet s'y rapportant. Elle s'est concentrée sur huit thèmes liés à la Déclaration et à ses annexes, à savoir la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le Registre des Dommages, les enfants d'Ukraine, l'exécution des arrêts, les Principes de Reykjavík pour la démocratie, l'intelligence artificielle et l'environnement. Elle a associé un suivi des réseaux sociaux à l'aide de Talkwalker, une plateforme basée sur l'IA pour l'analyse des réseaux sociaux et médias en ligne, à une couverture des médias traditionnels. Elle a porté sur les indications provenant de plus de 150 millions de sources, dont 20 plateformes de réseaux sociaux et médias internationaux, près de 200 articles de presse et la couverture médiatique de la DC de plus de 180 articles publiés dans la presse et sur des blogs. Plus de précisions sur la méthodologie et les limites de l'analyse de l'engagement en ligne et de l'opinion publique sont données en annexe 7.

24. Une analyse des précédents Programmes et Budgets a été réalisée, ainsi qu'une mise en correspondance avec la structure de 2024-2027, afin de mettre en évidence l'évolution budgétaire. Les données budgétaires ont été extraites des documents du Programme et Budget existants pour les programmes et sous-programmes pour 2020-2025 et, lorsque cela était possible, elles ont été comparées sur plusieurs années. L'analyse budgétaire repose sur la meilleure compréhension que l'équipe d'évaluation a des données disponibles. Pour placer les changements récents dans un contexte plus large, elle prend l'année 2020 comme année de référence (il était impossible de prendre en compte des années antérieures car il était impraticable de rendre les données comparables). Les chiffres du budget de 2024 corrigés de l'inflation sont comparés à 2020 et 2023. Plusieurs aspects des données présentaient des défis, et l'équipe d'évaluation reconnaît qu'il existe un risque d'incertitude en raison de lacunes dans les données, d'un manque de comparabilité des données publiées pour différentes périodes, d'un changement notable de méthode comptable par une entité et du regroupement peu clair de certains postes au sein des lignes budgétaires et par rapport à l'ensemble des lignes budgétaires. Les données budgétaires approuvées pour 2025 ont été fournies en janvier 2025, avec les données de 2023 mises en correspondance avec la structure budgétaire actuelle, permettant une analyse plus poussée, mais ces données n'étaient pas comparables à celles qui ont été utilisées pour l'analyse de 2020-2023-2024. Malgré leurs limites, ces deux analyses offrent toutefois une vue d'ensemble de l'évolution de ces dernières années et pourraient servir de base à de plus amples discussions sur la future présentation des données budgétaires. De plus amples renseignements sont donnés en annexe 8.

25. Des limites ont été identifiées et dûment prises en compte dans la conception et la méthodologie de l'évaluation, ainsi que dans l'utilisation des méthodes de collecte des données et de leurs résultats. D'une part, la brève période qui s'est écoulée depuis l'adoption de la Déclaration et, d'autre part, le calendrier serré pour procéder à l'évaluation ont soulevé de vives préoccupations qui ont été prises en compte dans la méthodologie générale de l'évaluation, notamment en affinant la portée de l'évaluation pour se concentrer sur les résultats et, dans la mesure du possible, sur les effets immédiats et en garantissant que les ressources permettant une collecte intensive des données soient souples et suffisantes. Des limites ont en outre été identifiées concernant les méthodes de collecte de données ; principalement en raison de la disponibilité et de la réactivité des parties prenantes, du biais d'auto-sélection, du faible taux de réponses et du biais de réponse, ainsi que des restrictions de données et de la comparabilité. Des mesures d'atténuation ont été mises en œuvre pour remédier aux limites rencontrées durant la phase de collecte des données. Les résultats ont été utilisés, de manière systématique, durant l'analyse des données, en triangulation avec d'autres sources, ce qui garantit des constats solides, fondés sur des données probantes.

3. La Déclaration : historique, contexte et mesures ultérieures

3.1. Développements ayant menés à la Déclaration

26. Les années qui ont précédé le Sommet et la Déclaration ont été marquées, pour l'Organisation, par des défis externes et internes, à savoir des crises financières, les agressions de la Fédération de Russie contre la Géorgie, l'Ukraine et la République de Moldova, le covid-19, ainsi que des incertitudes liées à la détérioration de la situation des droits humains, au recul de la démocratie et à d'autres conflits au-delà de l'Europe.

27. L'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie en 2014 et la guerre d'agression à grande échelle que celle-ci mène contre l'Ukraine depuis 2022 – et, donc, une guerre menée par un État membre contre un autre – ont constitué des défis majeurs pour le Conseil de l'Europe. En 2014, les institutions du Conseil de l'Europe ont réagi différemment. Alors que le Comité des ministres n'avait imposé, à l'époque, aucune sanction à l'encontre de la Fédération de Russie, l'Assemblée parlementaire a sanctionné la Fédération de Russie en 2016 et demandé la tenue d'un sommet en 2017. Cette approche différente a engendré des tensions entre les institutions statutaires du Conseil de l'Europe¹⁰.

28. En réponse aux sanctions infligées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), la Fédération de Russie a mis fin au versement de ses contributions au Conseil de l'Europe, aggravant ainsi la situation financière déjà difficile de l'Organisation. Sur la base de nouvelles procédures, la Fédération de Russie avait été réadmise à l'APCE en 2019. Suite à l'agression contre l'Ukraine, le 24 février 2022, le Comité des Ministres, après avoir consulté l'APCE, a suspendu la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe le 25 février et l'a exclue de l'Organisation le 16 mars 2022. Les 46 autres États membres ont alors décidé de partager le déficit des contributions afin de garantir que l'Organisation puisse poursuivre sa mission.

29. Cette situation sans précédent, aux conséquences dévastatrices pour l'un de ses États membres, a nécessité de réaffirmer les valeurs du Conseil de l'Europe et de donner une nouvelle direction à l'action de l'Organisation. Le Sommet de mai 2023 – le premier sommet depuis 17 ans – a fourni un cadre nécessaire à cette fin. Après de nombreuses années de discussions sur la tenue d'un quatrième sommet, c'est la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine qui a provoqué, motivé et, en fin de compte, permis de concrétiser l'organisation du Sommet de Reykjavík.

30. Le Sommet ayant été organisé dans un délai très court, selon un processus plus rapide que pour les sommets précédents, sa focalisation a été également plus restreinte. La préparation du Sommet et de la Déclaration a exigé d'importants efforts de la part du Comité des Ministres et notamment de sa présidence islandaise. Des consultations ciblées ont été menées au sein de l'Organisation et avec les États membres. D'autres institutions du Conseil de l'Europe ont été très impliquées, notamment l'APCE et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

31. La Déclaration, qui est le fruit des travaux préparatoires et des négociations du Comité des Ministres, a été adoptée par les Chefs d'État et de Gouvernement en mai 2023.

3.2. La Déclaration

32. Les déclarations faites lors du sommet ont souligné un certain nombre de préoccupations et de besoins. Si de nombreuses déclarations portaient sur la guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine, d'autres besoins ont également été soulignés. Ces derniers concernaient notamment les points suivants : l'Europe et ses valeurs, vivre dans des sociétés démocratiques, l'importance de l'exécution des arrêts par les États, ainsi que les préoccupations budgétaires du Conseil de l'Europe¹¹. De manière générale, la réaffirmation des valeurs fondamentales du Conseil

10. Mentionnées en particulier par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire.

11. Conseil de l'Europe (27/03/2024), « 4^e sommet des chefs d'état et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, 16-17 mai 2023) - Procès-verbal des séances » SUM(2023)PV.

de l'Europe (démocratie, droits humains et État de droit), le renforcement du multilatéralisme, la fixation de priorités et l'unité pour soutenir l'Ukraine sont autant de préoccupations qui ont été partagées par les (autres) États membres du Conseil de l'Europe. La Déclaration de Reykjavík est une déclaration politique, et les éléments fondamentaux qui la composent reflètent les diverses préoccupations exprimées, l'accent étant particulièrement mis sur un contenu « lié à l'Ukraine ». Un aperçu des éléments fondamentaux de la Déclaration est présenté à la figure 1.

Figure 1 : Aperçu des éléments clés de la Déclaration



Source : compilation des évaluateurs sur la base de la Déclaration.

33. La Déclaration se compose d'une partie introductive et de cinq parties thématiques, à savoir : Unis pour l'Ukraine et la responsabilité, Unis autour de nos valeurs, Unis pour relever les défis actuels et futurs, Unis dans notre vision du Conseil de l'Europe et L'Europe que nous voulons. Elle est complétée par cinq annexes consacrées à de grands domaines d'action : Accord partiel élargi sur le Registre des Dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (annexe I), la situation des enfants d'Ukraine (annexe II), les Principes de Reykjavík pour la démocratie (annexe III), le système de la Convention, pierre angulaire de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe (annexe IV) et le Conseil de l'Europe et l'environnement (annexe V).

34. La Déclaration couvre quasiment tous les domaines d'activité du Conseil de l'Europe, mais aussi de nouvelles dimensions. Certains domaines d'activité ne sont pas mentionnés de manière préminente sans toutefois avoir été délibérément exclus. Les États membres ayant des positions différentes, voire conflictuelles, sur les divers domaines de travail du Conseil de l'Europe et en raison de son caractère politique, les termes utilisés dans la Déclaration sont volontairement très peu précis pour que les négociations politiques puissent être conclues dans les meilleurs délais. Elle contient de nombreux énoncés tels que « nous engageons à renforcer », « continuerons à soutenir », « s'engager à soutenir et à maintenir », « continuer à améliorer l'efficacité du », « réaffirmons », « renouvelons notre engagement à », « affirmer la nécessité de ». Cette variété de termes laisse une marge d'interprétation. Les discussions se poursuivent donc à différents niveaux afin de se mettre d'accord sur la manière dont certains aspects de la Déclaration seront mis en œuvre et sur le degré de changement qu'elle prévoit. Les cinq annexes sont, dans l'ensemble, plus détaillées et précises que le texte principal de la Déclaration. Comprendre comment les engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement sur les actions des États membres (les Principes de Reykjavík pour la démocratie, par exemple) doivent être traduits en actions prioritaires par le Conseil de l'Europe lui-

même reste un défi majeur¹². Contrairement aux déclarations précédentes, la Déclaration de Reykjavík ne s'accompagne pas d'un plan d'action assorti de responsabilités et d'un échéancier précis. Ainsi, il revient au Secrétariat du Conseil de l'Europe et à ses institutions de traduire les déclarations politiques en propositions d'actions.

3.3. Après l'adoption de la Déclaration

35. Aux fins de cette évaluation, la mise en œuvre de la Déclaration englobe (i) l'engagement de fonds ainsi que le soutien politique et l'implication des États membres à l'appui de la Déclaration (contribution), (ii) la « transposition » de la Déclaration, du soutien politique et de l'allocation de fonds dans le Programme et Budget (réalisation) ; (iii) les mesures prises pour aligner les domaines d'activité du Conseil de l'Europe sur la Déclaration (réalisations) et (iv) les effets (escomptés) de ces mesures au niveau du Conseil de l'Europe (résultats immédiats), le cas échéant¹³.

36. Après l'adoption de la Déclaration, le Comité des Ministres a lancé un nouveau cycle budgétaire (Programme et Budget pour 2024-2027) basé sur cette dernière, anticipant ainsi la fin du Programme et Budget 2022-2026. La Déclaration a fait l'objet d'une analyse interne et de discussions au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe et ses institutions afin de la traduire en actions concrètes. Le but était d'aligner le Programme et Budget 2024-2027 sur les intentions de la Déclaration, sur le soutien politique des États membres et sur leur engagement financier. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe a élaborer des propositions à soumettre au Comité des Ministres. La Direction du Programme et Budget (DPB) a mis en correspondance les programmes et sous-programmes de l'Organisation avec le texte de la Déclaration, et les entités administratives principales (EAP) ont été invitées à apporter leurs contributions et leurs idées. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe a affiné les propositions concrètes et élaboré des scénarios possibles de mise en œuvre de la Déclaration. Ces possibilités ont été présentées par la Secrétaire Générale au Comité des Ministres et ont fait l'objet d'une série de tables rondes dans le Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA), qui ont nécessité, entre ces différentes séances, des ajustements par le Secrétariat. Ces scénarios sont venus appuyer un processus itératif qui a abouti à l'adoption d'une augmentation du budget proportionnelle aux ressources supplémentaires engagées par les chefs d'État à Reykjavík et d'un nouveau Programme et Budget refondu pour 2024-2027. Le budget ordinaire a augmenté, passant de 264 258 400 euros en 2023 à 299 273 900 euros en 2024¹⁴, ce qui représente, si l'on tient compte de l'inflation¹⁵, une augmentation réelle de 11 % par rapport à 2023¹⁶.

37. Tout en transposant la Déclaration dans le Programme et Budget, l'Organisation a poursuivi ses travaux en cours et commencé à prendre des mesures de suivi pour mettre en œuvre la Déclaration. Ces mesures concernaient les domaines prioritaires en lien avec l'Ukraine (Registre des Dommages et Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine) ainsi que d'autres domaines d'activité mentionnés de manière prééminente. Les premières mesures comprenaient des restructurations

12. Ce paragraphe est censé éclairer le contexte de la « transposition » et de la concrétisation de la Déclaration dans les travaux de l'Organisation. Il ne s'agit pas d'une critique de la Déclaration.

13. Inspiré par la définition de travail de la mise en œuvre donnée dans le cahier des charges.

14. Le chiffre de 2024 est tiré du Programme et Budget publié pour 2024-2027.

15. Le calcul suppose un taux d'inflation de 2,4 % en 2024.

16. Le Budget ordinaire a augmenté, passant à 326 027 333 € en 2025. Ce montant équivaut à 310 923 862 € en valeurs de 2023 une fois corrigé de l'inflation à 2,4 % en 2024 et 2025 ; cela représente une augmentation en termes réels de 18 % par rapport à 2023.

(transfert de sections entre la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) et la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), par exemple), la création de nouvelles entités institutionnelles et le réexamen de certaines activités du Conseil de l'Europe. De plus, la Déclaration a été utilisée par des instances de l'Organisation dont les domaines d'activité sont moins mentionnés de manière proéminente dans la Déclaration afin d'appuyer leurs activités, même si ces dernières ne sont liées qu'indirectement à la Déclaration.

38. Les premières mesures ont été suivies d'actions concrètes, menées à des rythmes de développement différents. Il a été demandé aux groupes de rapporteurs de se pencher sur certains domaines d'activité mentionnés de manière proéminente dans la Déclaration¹⁷, et leurs rapports ont été remis au premier trimestre de 2024^{18 19 20 21 22}. Ces rapports ont été synthétisés dans un rapport complet des Délégués des Ministres et soumis à la 133^e Session ministérielle qui s'est tenue à Strasbourg les 13 et 14 mai 2024²³. Ce rapport ainsi que les décisions plus prospectives qui l'accompagnent donnent un bon aperçu des mesures prises et des préparatifs des prochaines mesures importantes prévues par la Déclaration. Toutefois, les tensions entre États membres sur certains sujets et l'ampleur des mesures requises créent un contexte difficile pour la mise en œuvre de la Déclaration dans ces domaines d'activité. L'Organisation se trouve donc dans une position qui l'oblige à refléter ces opinions divergentes et à ajuster le degré de volonté politique dans son action.

39. La figure 2 présente une logique d'intervention simplifiée (connue sous le nom de « théorie du changement »), élaborée par l'équipe d'évaluation pour la présente évaluation afin de montrer quelles contributions clés et quels effets escomptés aboutissent au changement.

40. La théorie du changement met en évidence les principales relations de cause à effet, en commençant par l'engagement des États membres lors du Sommet de Reykjavík aboutissant à la Déclaration et à sa mise en œuvre. L'évaluation se concentre sur la façon dont les contributions (la Déclaration, les ressources financières supplémentaires et le soutien politique de la part des États membres) ont été mises en œuvre et utilisées par le Conseil de l'Europe à travers l'adoption de mesures (réalisations), aboutissant à de premiers changements au niveau organisationnel (résultats immédiats). Les changements s'opérant dans les États membres et d'autres pays (résultats intermédiaires) et d'autres impacts dépendent non seulement de l'action du Conseil de l'Europe, mais aussi de celles des États eux-mêmes et d'autres acteurs internationaux. Il s'agit en général de changements de comportement, de pratique et de croyance qui ne suivent pas toujours une

17. Conseil de l'Europe (05/07/2023), « 1471^e réunion, 5 juillet 2023, Suivi de la déclaration de Reykjavík : rôle des groupes de rapporteurs » CM/Del/Dec(2023)1471/1.6-app [Annexe au CM/Del/Dec(2023)1471/1.6].

18. Conseil de l'Europe (13/03/2024), « Suivi de la Déclaration de Reykjavík - Rapport du GR-SOC » GR-SOC(2024)2-final.

19. Conseil de l'Europe (13/03/2024), « Suites données à la Déclaration de Reykjavík - Rapport du GR-J » GR-J(2024)4-final.

20. Conseil de l'Europe (18/03/2024), « Suites données à la Déclaration de Reykjavík - Rapport du GR-DEM » GR-DEM(2024)4-final.

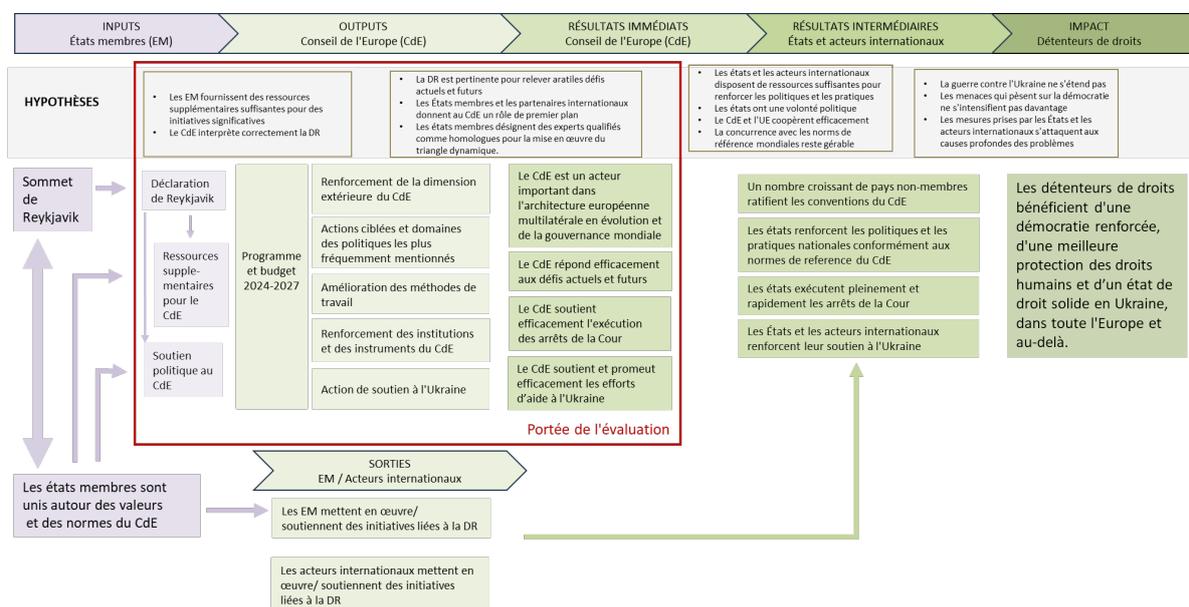
21. Conseil de l'Europe (07/02/2024), « 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, Islande, 16-17 mai 2023) – Suivi » GR-C(2024)2.

22. Conseil de l'Europe (01/02/2024), « Garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme - Renforcer les outils à la disposition du Comité des Ministres dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la CEDH, Rapport du GR-H » GR-H(2023)11-final, Conseil de l'Europe (14/12/2023), « 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, Islande, 16 et 17 mai 2023) - GR-H - Suivi de la déclaration de Reykjavík » GR-H(2023)16-rev3 [Point à examiner par le GR-H lors de sa réunion du 16 janvier 2024], Conseil de l'Europe (12/03/2024), « Suivi de la Déclaration de Reykjavík - Rapport du GR-H » GR-H(2024)3-final.

23. Conseil de l'Europe (14/05/2024), « Rapport sur le suivi de la Déclaration de Reykjavík – « Reykjavík - un an après » CM(2024)75-final [133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 16-17 mai 2024)].

trajectoire linéaire et qui, globalement, nécessitent plus de temps pour se produire et être mesurables que le temps qui s'est écoulé depuis l'adoption de la Déclaration.

Figure 2 : Théorie du changement



Source : compilation de l'équipe d'évaluation basée sur une première théorie du changement élaborée par la DIO durant la phase de préparation de la présente évaluation et sur les documents examinés.

4. Constats

4.1. Efficacité

4.1.1. Constats clés

41. Cette section présente les constats clés résultant des réponses apportées aux questions de l'évaluation concernant le travail accompli pour mettre en œuvre la Déclaration, ainsi que les premiers effets de ce travail. Elle aborde également des sujets transversaux liés à l'engagement de la jeunesse, la participation de la société civile, l'égalité de genre et les approches fondées sur les droits humains. Ces sujets sont traités plus en détail dans les sections suivantes.

Dans quelle mesure la Déclaration a-t-elle été mise en œuvre de manière significative dans le Programme et Budget, tant sur le plan programmatique que financier ? Quels ont été les facteurs favorables et les facteurs défavorables ? Les ressources allouées aux domaines spécifiques sont-elles suffisantes pour garantir les résultats escomptés ?

Suite à la Déclaration, une réflexion systématique et une analyse du travail effectué dans l'ensemble de l'Organisation ont permis d'identifier les liens entre la Déclaration et les domaines d'activité existants, et de recenser les nouvelles opportunités. La transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget a entraîné une restructuration de ce dernier en accord avec la Déclaration ainsi qu'une augmentation budgétaire. Des éléments du Programme et Budget

publié pourraient être clarifiés pour en améliorer la compréhension, et le personnel estime que la transparence et l'inclusivité du processus budgétaire pourraient être renforcées.

La hausse budgétaire est bien accueillie, mais elle ne permet pas à l'Organisation de répondre à toutes les attentes exprimées dans la Déclaration. Malgré de réelles augmentations en 2024, les budgets, si l'on tient compte de l'inflation, restent en dessous des niveaux de 2020 dans certains domaines importants. Un grand nombre de domaines d'activité doivent répondre aux attentes de la Déclaration avec les ressources existantes, mais souvent insuffisantes. Le soutien politique est évident sur les questions centrales liées à l'Ukraine, mais il varie selon les États membres pour les autres domaines d'activité. Les autres difficultés sont principalement liées à une conjoncture de plus en plus complexe, ainsi qu'à la bureaucratie et à la visibilité limitée du Conseil de l'Europe.

Dans quelle mesure la Déclaration a-t-elle influencé les activités de l'Organisation ? Quels changements, résultats escomptés et imprévus ont été observés ? Quels effets, le cas échéant, la Déclaration a-t-elle eus sur les domaines d'activité du Conseil de l'Europe qui n'ont pas reçu de financements supplémentaires ?

L'augmentation du budget et du nombre de postes qui a suivi la Déclaration a renforcé l'impression que l'Organisation poursuit un but précis et contribue, dans une certaine mesure, à améliorer son image. La Déclaration a notamment permis de mettre en lumière l'action environnementale menée au sein de l'Organisation et d'accélérer les travaux dans ce domaine. L'Organisation a tiré profit de la Déclaration pour prendre de nouvelles directions en recourant à des approches innovantes (responsabilité liée à l'Ukraine) et a accéléré son travail dans divers domaines (Convention-cadre sur l'IA, par exemple). Le suivi de la Déclaration par l'Organisation a déjà conduit à d'importantes mesures qui sont largement reconnues au sein comme à l'extérieur de l'Organisation. Cependant, il n'y a pas de changement notable dans le mode de fonctionnement de l'Organisation et les grandes attentes concernant certains aspects de la Déclaration ne sont pas encore satisfaites (décentralisation accrue par rapport au travail de coopération, par exemple). Il est intéressant de noter que les personnes œuvrant dans les domaines d'activité qui ne sont pas mentionnés de manière proéminente dans la Déclaration ont également considéré que leur travail était lié à la Déclaration et l'ont utilisée pour mettre en valeur leur travail.

Dans quelle mesure les aspects relatifs à l'égalité de genre, à la jeunesse, à la société civile et aux droits humains ont-ils été pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Déclaration ? Quels effets sur l'égalité de genre peut-on attendre de la mise en œuvre de la Déclaration ?

L'engagement de la société civile et, dans une plus grande mesure, la participation des jeunes sont devenus des thèmes plus actuels depuis la Déclaration. Ces questions ont été abordées à des degrés divers selon les domaines d'activité. L'interaction du Conseil de l'Europe avec la société civile s'est améliorée depuis la Déclaration, mais l'étendue et la qualité de l'engagement de celle-ci doivent être encore renforcées. Un engagement significatif exige des ressources conséquentes pour garantir une participation et pour créer l'espace permettant à la société civile de contribuer au travail de l'Organisation et à l'impact de ce dernier. Le personnel estime que l'égalité de genre est bien intégrée à l'activité de l'Organisation depuis des années. Les approches fondées sur les droits humains sont au cœur des travaux de l'Organisation et le personnel estime également

qu'elles y sont bien intégrées. Peu d'éléments attestent que la mise en œuvre de la Déclaration, en ce qui concerne l'égalité de genre et les approches fondées sur les droits humains, intègre à ce jour les évolutions dans ces domaines au-delà de ce qui était déjà prévu au moment de la Déclaration.

4.1.2. Réflexions et analyse systématiques de la Déclaration

42. L'adoption de la Déclaration a été suivie d'une réflexion systématique et d'une analyse du travail effectué dans l'ensemble de l'Organisation pour identifier et lancer des actions de suivi concernant à la fois les travaux en cours et de nouvelles opportunités. Même les personnes œuvrant dans les domaines d'activité qui ne sont pas explicitement mentionnés dans la Déclaration ont pu faire le lien entre leur travail et la Déclaration (par exemple le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le Groupe Pompidou, la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (EDQM)) et, dans un cas, ont lancé une nouvelle initiative en réponse à la Déclaration et obtenu des financements extérieurs pour celle-ci. Dans certains domaines, le fait de ne pas être mentionné de manière proéminente est considéré comme ayant des retombées positives car cela permet aux travaux d'avancer, loin de l'attention portée à la mise en œuvre de la Déclaration.

43. L'Organisation utilise la Déclaration comme source d'orientation stratégique pour valider son action et comme cadre de dialogue dans des domaines d'activité plus délicats (l'environnement et les droits sociaux, par exemple). La mise en œuvre de la Déclaration a été plus facile dans certains domaines où le texte fournit une base claire sur laquelle se fonder pour lancer des activités (création par exemple, du Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME), qui a abouti à un projet de stratégie sur l'environnement, remettant à plus tard la décision concernant la création d'un comité directeur sur l'environnement, le Comité de Reykjavík). D'autres domaines ont nécessité davantage de dialogue avant que des activités concrètes puissent être engagées (Comité directeur sur la démocratie (CDDEM), créé en janvier 2024, dont la première réunion s'est tenue en mai 2024). Il est également indispensable de disposer de ressources financières adéquates pour garantir la mise en œuvre rapide de mesures.

4.1.3. Processus satisfaisant de transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget, malgré un sentiment de manque de transparence

44. La transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget a engendré une augmentation du budget²⁴ pour la première fois depuis de nombreuses années.

45. Pour appuyer cet exercice de transposition, la DPB a adapté les programmes et sous-programmes de l'Organisation au texte de la Déclaration. Il est ainsi apparu que certains domaines d'activité ne sont pas mentionnés dans la Déclaration et sont considérés par certains comme risquant de perdre en importance à l'avenir, bien que cette opinion ne soit en général pas partagée par les parties prenantes impliquées dans ces domaines. Les EAP ont été invitées à formuler des idées et apporter des contributions sur la manière de traduire la Déclaration en plans et en mesures.

24. Conseil de l'Europe (17/11/2023), « Projet de Programme et Budget 2024-2027 du Conseil de l'Europe, Groupe de rapporteurs, Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)24-rev et Conseil de l'Europe (23/11/2023), « 1481e réunion (Budget), 21-23 novembre 2023 » CM/Del/Dec(2023)1481/11.1-Part1.

46. Dans l'ensemble, le processus s'est déroulé sans heurt, mais certaines parties prenantes (tels que des présidents de comités estiment qu'elles auraient dû être davantage consultées sur la manière de répondre à la Déclaration et que leurs commentaires auraient dû être pris en compte dans les rapports que les groupes de rapporteurs respectifs ont présentés au Comité des Ministres. Les processus budgétaires ne requièrent pas nécessairement la participation du personnel et les décisions doivent parfois être prises dans des délais très courts. Après l'adoption de la Déclaration, la révision du Programme et Budget a été un exercice de grande ampleur mené sur une courte période, ce qui a naturellement influencé le niveau de participation. Cela pourrait en partie expliquer pourquoi les personnes consultées ont ressenti un manque de transparence dans le processus et les décisions prises concernant la hiérarchisation des priorités et la transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget. La mise en correspondance des précédents budgets avec la structure de l'actuel Programme et Budget (voir « Limites » en annexe 8) a également révélé certaines difficultés liées à la clarté et la transparence des données publiées, tout en reconnaissant que ces difficultés sont en partie dues aux modifications apportées à la structure du Programme et Budget.

47. Le soutien apporté par le Sommet, ainsi que les propositions initiales et les scénarios qui en ont résulté et qui ont été présentés par le Secrétaire Général^{25 26} au Comité des Ministres ont facilité les discussions sur le Programme et Budget. A la suite du Sommet et de la Déclaration de 2023, le GR-PBA a favorablement accueilli la proposition d'une nouvelle structure pour le Programme et Budget avec des programmes transversaux pour s'aligner sur les priorités de la Déclaration. Par la suite, le GR-PBA a salué le travail préparatoire, de la présentation transversale et les options proposées, et les vice-ministres ont indiqué leurs préférences initiales sur les scénarios présentés^{27 28 29 30}. Plus tard en 2023, lors des discussions concrètes sur le choix ou l'affinement d'un scénario, les débats ont semblé fastidieux, avec des délégations exprimant des points de vue divergents ; le président a conclu la séance en indiquant « que la Déclaration de Reykjavík avait fourni un programme ambitieux, avec une orientation politique et un mandat permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficacité, et qu'il appartenait au GR-PBA de discuter du prix nécessaire à sa mise en œuvre ».³¹

48. La Déclaration est mentionnée tout au long du Programme et Budget restructuré pour 2024-2027 et sert de base à sa restructuration. Les dotations résultent en grande partie des discussions au sein du GR-PBA et reflètent le soutien politique et les discussions internes. Le Comité des Ministres a souligné que « fin novembre (2023), le Comité des Ministres, uni autour des valeurs du Conseil de l'Europe, a adopté le Programme et Budget pour 2024-2027 par consensus. Il s'agit d'un budget solide qui reflète les priorités et les orientations données par le Sommet et la Déclaration, et qui

25. Conseil de l'Europe (10/08/2023), « 1481^e réunion (Budget), 21-23 novembre 2023 – 11.1 Projet de Programme et Budget 2024-2027 – Scénarios » CM(2023)130-add.

26. Conseil de l'Europe (19/10/2023), « 1481^e réunion (Budget), 21-23 novembre 2023 - 11.1 Projet de Programme et Budget 2024-2027, Proposition de la Secrétaire Générale » CM(2023)130-corr.

27. Conseil de l'Europe (22/06/2023), « Carnet de bord - Réunion du 16 juin, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB8.

28. Conseil de l'Europe (10/07/2023), « Carnet de bord - Réunion du 4 juillet 2023, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB9.

29. Conseil de l'Europe (19/09/2023), « Carnet de bord - Réunion du 13 septembre 2023, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB10.

30. Conseil de l'Europe (04/10/2023), « Carnet de bord - Réunion du 28 septembre 2023, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB11.

31. Conseil de l'Europe (11/10/2023), « Carnet de bord - Réunion du 5 octobre 2023, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB12.

fournit des moyens supplémentaires pour leur mise en œuvre. C'est le premier budget en hausse réelle depuis de nombreuses années »³².

4.1.4. Les augmentations budgétaires sont bien accueillies, mais ne compensent pas les réductions antérieures, et les budgets ajustés en fonction de l'inflation demeurent souvent inférieurs à ceux des années précédentes

49. Les augmentations de budget issues des discussions autour de la Déclaration sont bien accueillies par le personnel et les présidents de commissions. L'analyse du budget ordinaire approuvé pour 2025, après ajustement pour tenir compte de l'inflation, montre, pour la plupart des lignes budgétaires, une augmentation budgétaire en termes réels en 2025 par rapport à 2023 (voir figure 48 de l'annexe 8). De même, on observe de réelles augmentations (dans le budget ordinaire et les autres budgets) de 2023 à 2024 (voir figure 47 de l'annexe 8). Les budgets de 2024, corrigés de l'inflation, restent cependant souvent inférieurs aux niveaux de 2020. Certains secteurs de l'Organisation en ont davantage bénéficié que d'autres, et ces augmentations n'ont qu'en partie compensé les réductions des années précédentes. Bon nombre de domaines d'activité doivent répondre aux attentes de la Déclaration avec les ressources existantes, pourtant souvent insuffisantes, et bon nombre de personnes consultées doutent que le budget en hausse soit suffisant pour répondre pleinement aux ambitions de la Déclaration. De plus, malgré l'engagement pris par les États membres envers l'Organisation, dont témoignent les financements supplémentaires qui ont suivi la Déclaration, le personnel et les parties prenantes externes perçoivent une forte incertitude concernant le financement futur de l'Organisation et la mesure dans laquelle les récentes augmentations seront supportées tout en respectant les engagements pris dans les Programmes et Budgets à venir.

50. Comparaison entre 2025 et 2023³³ : la figure 48 de l'annexe 8 indique, pour 13 lignes budgétaires, des hausses en termes réels comprises entre 20 % et 100 %, de 2023 à 2025. Les sous-programmes ou institutions dont les budgets ont le plus augmenté sont les suivants (dans l'ordre décroissant) : « Protection de l'environnement et droits humains », « Soutenir l'action sur le terrain », « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux », « Santé et droits humains », « Défis numériques : Protection des données – Intelligence artificielle – Cybercriminalité », « Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux européen et national » et « Égalité de genre – Violence à l'égard des femmes et violence domestique – Traite des êtres humains ».

51. Les lignes budgétaires qui ont connu des réductions les plus faibles en termes réels en 2025 par rapport à 2023 sont les suivantes (dans l'ordre décroissant) : « Comité des Ministres », « Éducation », « Culture et patrimoine culturel », « Intégrité et gouvernance du sport » et « Gouvernance démocratique et dialogue – Société civile ». Les trois premiers postes de cette liste connaissent une diminution faible en termes réels en 2025 par rapport à 2023, mais les deux derniers connaissent une diminution importante. En termes réels, le budget de 2025 pour « Gouvernance démocratique et dialogue – Société civile » représente 68 % du budget alloué en 2023.

32. Conseil de l'Europe (10/01/2024), « Le Sommet de Reykjavík du Conseil de l'Europe : Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun » - Recommandation 2245 (2023) de l'Assemblée parlementaire » CM/AS(2024)Rec2245-final.

33. Les chiffres du budget ordinaire de 2025 ont été fournis par la DPB le 30 janvier 2025. La comparaison avec 2023 opérée ici s'appuie sur les chiffres fournis par la DPB dans le même tableau. Les chiffres des années précédentes ne figuraient pas sur ce tableau.

52. Comparaison entre 2024 et 2023 / 2020 : la figure 47 de l'annexe 8 indique que plusieurs programmes ou sous-programmes ont bénéficié de réelles augmentations budgétaires en 2024 par rapport à 2023 et 2020³⁴. Il s'agit notamment des programmes « Droits des enfants », « Mise en œuvre effective de la Charte sociale européenne », « Démocratie par le droit (Commission de Venise) », « Mise en œuvre effective de la Convention des droits de l'homme aux niveaux européen et national » et « Éducation ».

53. D'autres programmes et sous-programmes ont bénéficié d'une réelle augmentation budgétaire par rapport à 2023, même si les budgets pour 2024, compte-tenu de l'inflation, sont restés inférieurs à ceux de 2020. Il s'agit de « Présence sur le terrain », « Prisons – Police – Privation de liberté », « Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », « Commissaire aux droits de l'homme », « Secrétariat de la Banque de développement du Conseil de l'Europe »³⁵, « Cour européenne des droits de l'homme »³⁶, « Logistique, Ressources humaines et autres services communs », « Protocole, Communication, Affaires politiques, Programme et Budget, Relations extérieures, Conseil juridique, Audit internet et évaluation » et « Jeunesse ».

54. Pour plusieurs programmes et sous-programmes, le budget de 2024 est inférieur à celui de 2023 et 2020, si l'on tient compte de l'inflation. Il s'agit de « Secrétaire Générale et Secrétaire Général adjoint », « Comité des Ministres », « Indépendance et efficacité de la justice » et « Intégrité et gouvernance du sport ».

55. Dans certains cas, les contributions volontaires ont été transférées vers le budget ordinaire, ce qui constitue une évolution significative pour les domaines concernés, car cela apporte davantage de sécurité et de prévisibilité. Cela concerne principalement le travail de coopération ainsi qu'une augmentation du budget ordinaire alloué à la Direction de la coordination des programmes (DPC) et à la présence sur le terrain. La priorité accordée par la Déclaration au renforcement des missions de terrain se reflète clairement dans le Programme et Budget, avec une augmentation considérable du personnel et des activités. Toutefois, le personnel de Strasbourg et d'autres sites a indiqué que la politique du Conseil de l'Europe en matière de ressources humaines freinait le recrutement de personnel international pour les missions de terrain³⁷. De plus, le personnel des bureaux de terrain estime que les décisions sont encore trop centralisées à Strasbourg. La Cour a vu son budget augmenter de manière significative ainsi que la création de postes supplémentaires financés par le budget ordinaire³⁸. En termes réels, son budget de 2024 reste cependant inférieur à celui de 2020.

56. Les domaines d'activité mentionnés de manière proéminente dans la Déclaration et liés à de fortes attentes ont produit les résultats attendus, mais disposent de ressources insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la Déclaration dont l'étendu est souvent encore en discussion. Les

34. Comme indiqué à l'Annexe 8, il n'a pas été possible de relier tous les postes budgétaires de 2024–2027 aux précédents Programmes et Budgets en raison d'un changement dans la structure du Programme et Budget. Par conséquent, tous les postes budgétaires ne sont mentionnés ici et il n'est pas possible de donner une représentation complète des principaux bénéficiaires de la Déclaration de Reykjavík. L'analyse souffre par ailleurs de plusieurs limites expliquées à l'Annexe 8.

35. Le Secrétariat de la Banque du Conseil de l'Europe constate que son budget a augmenté en conséquence de l'adhésion de l'Ukraine à la Banque (le 15 juin 2023).

36. En termes réels, le budget de la Cour était inférieur en 2024 au budget de 2020, mais 45 postes de personnel supplémentaires lui ont néanmoins été attribués récemment.

37. Cet aspect est abordé par la Politique de décentralisation qui sera présentée au GR-PBA en avril 2025.

38. L'analyse en Annexe 8 indique que le budget de la Cour corrigé de l'inflation pour 2024 était supérieur d'environ 6 % à celui de 2023, mais inférieur de 4 % à celui de 2020.

domaines d'activité les plus fréquemment mentionnés dans les consultations sont l'environnement, l'intelligence artificielle ainsi que les contacts avec les partenaires et les états situés au-delà des États membres du Conseil de l'Europe (dimension extérieure). En ce qui concerne le thème de l'environnement, les organisations de la société civile interrogées ont indiqué qu'il était nécessaire de disposer de ressources supplémentaires pour financer des recherches et études approfondies, ainsi que pour soutenir de manière plus substantielle et efficace la participation d'acteurs de la société civile.

57. La plupart des comités consultés reconnaissent que leur situation financière s'est améliorée, mais que, depuis la Déclaration, la réalisation de leurs travaux et la mise en place de nouvelles activités restent difficiles. Peu ont indiqué disposer de ressources financières suffisantes pour mener à bien leurs travaux, et les secrétariats sont souvent débordés. Le personnel œuvrant dans certains domaines importants confirme que sa charge de travail est considérable et qu'il lui arrive de travailler de longues heures régulièrement, voire de façon permanente, pour garantir en temps voulu le soutien et les contributions nécessaires aux comités.

58. Trouver le bon niveau de discussion sur l'utilisation des ressources, entre augmentation du budget et gains d'efficacité, demeure un défi pour le Conseil de l'Europe, comme pour la plupart des administrations publiques. Il est difficile pour l'Organisation de réduire ses activités, et il existe des divergences d'opinions parmi les États membres sur les conditions requises pour interrompre des activités dans les différents domaines d'action concernés. Dans ce contexte, les représentants de missions diplomatiques ont réitéré que l'augmentation des ressources ne constituait pas la seule solution permettant au Conseil de l'Europe de répondre aux attentes de la Déclaration et qu'il faudrait continuer à rechercher des gains d'efficacité.

4.1.5. Soutien politique sur fond de difficultés, mais peu de suites concrètes par les États membres au niveau national

59. Depuis le Sommet et la Déclaration, le soutien politique est évident, en particulier pour les questions fondamentales liées à l'Ukraine, sur lesquelles les États membres sont unis. Cependant, l'analyse de la couverture médiatique suggère que cet événement a été perçu par certains comme visant à adopter une posture politique, l'accent mis sur l'Ukraine reléguant au second plan d'autres sujets cruciaux. L'analyse de l'engagement en ligne et de l'opinion publique montre clairement l'importance accordée à l'Ukraine.

60. La mise en œuvre de la Déclaration a toutefois été compliquée par un soutien politique incertain et des niveaux variables de volonté et d'engagement de la part des États membres dans les différents domaines d'activité. Cela a empêché l'Organisation d'avancer sur certains sujets pour lesquels les États membres s'accordent sur le problème, mais divergent sur la solution concrète à adopter. Dans certains cas, les messages provenant de certains États membres sont jugés incohérents, en raison des difficultés à mettre en œuvre en pratique les engagements pris par les chefs d'État dans la Déclaration. De telles difficultés, qui entravent les progrès, ont par exemple été observées dans les discussions sur des questions liées à l'environnement et sur un instrument juridiquement contraignant relatif au droit à un environnement sain. Il y a donc un décalage entre les objectifs affichés et leur mise en œuvre pratique. La connaissance limitée de la Déclaration par les États membres et les experts participant aux comités est également problématique.

61. L'impact de la mise en œuvre de la Déclaration dépend avant tout, de la volonté politique des États membres de mettre en œuvre et de d'atteindre les objectifs fixés par la Déclaration, notamment leur volonté d'adhérer à des solutions juridiques et de les appliquer au niveau national. Bon nombre de parties prenantes considèrent que, malgré l'engagement politique manifeste mentionné ci-dessus qui a suivi le Sommet, l'opinion générale est que les États membres ne sont pas parvenus à honorer leurs engagements, à l'exception d'une augmentation budgétaire. Cela concerne en particulier l'exécution des arrêts et la promotion des normes et principes.

62. La conjoncture de plus en plus complexe et la perte de confiance dans le multilatéralisme ne feront qu'aggraver les problèmes politiques, il pourrait donc être difficile pour les États membres de continuer à fournir le même niveau de soutien politique et d'engagement. La fréquence des sommets a une influence sur cette situation et, en 2024, le Comité des Ministres a convenu « d'envisager la tenue de sommets des Chefs d'État et de gouvernement avec une plus grande régularité »³⁹. La question de la régularité des sommets est un sujet récurrent qui a été abordé lors de nombreux entretiens.

63. Le Sommet et la Déclaration ont donné plus de notoriété au Conseil de l'Europe (voir les premiers effets à la section 4.1.7), par rapport à l'Union européenne (UE). Néanmoins, le fait que le Conseil de l'Europe reste peu visible est problématique. Il est essentiel de clarifier le rôle et la valeur ajoutée de l'Organisation par rapport à l'UE. Des messages plus clairs adressés au grand public permettraient une mise en œuvre plus efficace de la Déclaration et renforceraient son impact.

4.1.6. Des mesures significatives ont été prises, mais des attentes importantes restent insatisfaites

64. La Déclaration a catalysé les actions et a déjà débouché sur d'importantes mesures, largement reconnues tant au sein comme en dehors de l'Organisation. Certains travaux déjà en cours au moment de la Déclaration se sont accélérés (Convention-cadre sur l'IA, par exemple), certaines activités ont été intensifiées (coopération politique entre le Conseil de l'Europe et l'UE, par exemple) et d'autres travaux ont été récemment engagés (Registre des Dommages⁴⁰). La Déclaration a été utilisée pour atténuer les résistances à l'avancement de certains sujets, permettant ainsi de prendre des mesures importantes (sur l'environnement et les droits sociaux, par exemple⁴¹).

65. Des rapports du Conseil de l'Europe indiquent que des progrès ont été réalisés après le Sommet et la Déclaration dans les domaines mentionnés de manière prédominante dans cette dernière^{42 43}. Début 2024, le Comité des Ministres considérait que « le travail visant à traduire les orientations politiques du Sommet en mesures et en réformes administratives adéquates a bien avancé ». L'évaluation, par un réseau d'organisations de la société civile, de la mise en œuvre des

39. Conseil de l'Europe (17/05/2024), « 133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 17 mai 2024) - 2. Unis autour de nos valeurs - b. Mise en œuvre de la Déclaration de Reykjavík » CM/Del/Dec(2024)133/2b.

40. Registre des Dommages établi le 12 mai 2023 : Conseil de l'Europe (12/05/2023) « Résolution établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des Dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » CM/Res(2023)3-consolidated.

41. La conférence de haut niveau à Vilnius sur la Charte sociale européenne (2024), « Une déclaration politique majeure réaffirme l'importance de la Charte sociale européenne, Communiqué de presse » DC 171(2024).

42. Conseil de l'Europe (14/05/2024), « Rapport sur le suivi de la Déclaration de Reykjavík – « Reykjavík - un an après » CM(2024)75-final [133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 16-17 mai 2024)].

43. Conseil de l'Europe (17/05/2024), « 133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 17 mai 2024) - 2. Unis autour de nos valeurs - b. Mise en œuvre de la Déclaration de Reykjavík » CM/Del/Dec(2024)133/2b.

mesures prises pour donner suite à la Déclaration a reconnu que des progrès ont été réalisés⁴⁴ et a présenté une liste des principales mesures prises. Le personnel, qui soutient les mesures prises (voir annexe 6, figure 19), a confirmé que certains résultats ont été atteints dans divers domaines d'activité de l'Organisation, notamment dans des domaines mentionnés de manière proéminente dans la Déclaration, mais aussi – ce qui n'est pas visible dans les rapports – dans des domaines d'activité moins mis en avant dans la Déclaration. Dans les domaines prioritaires (liés à l'Ukraine) et les domaines d'activité mis en avant (non liés à l'Ukraine), les mesures prises sont surtout des solutions institutionnelles, notamment la création d'entités, de comités et d'instruments.

66. Les principales mesures prises sont les suivantes : (a) mesures liées à l'Ukraine : Registre des Dommages et Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine (GCU)⁴⁵ ; et (b) mesures non liées à l'Ukraine : convention-cadre sur l'IA, CDDEM, GME, exécution des arrêts, travail de coopération et bureaux de terrain. Ces mesures ont été largement connues citées par les personnes interrogées. D'autres mesures ou réalisations (évoquées surtout par le personnel et les présidents de comité concernés) portent sur des sujets spécifiques, et la plupart ne sont pas connues des personnes interrogées qui ne sont pas directement engagées dans ces domaines d'activité. Les acteurs de la société civile ont fait état d'une multiplication de mesures, rendant difficile l'identification de celles qui sont les plus nécessaires.

67. Les documents et les retours des parties prenantes indiquent que, malgré les mesures importantes prises, de nombreuses attentes élevées n'ont pas encore été satisfaites à la suite de la Déclaration. À cet égard, la gestion des attentes et l'évaluation réaliste des promesses par rapport aux ressources n'ont pas souvent été citées, bien qu'elles soient essentielles pour favoriser la responsabilisation à l'avenir.

68. Concernant l'Ukraine, les attentes concernant la création d'une commission d'indemnisation et d'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine n'ont pas encore été satisfaites⁴⁶. Les discussions à ce sujet ont commencé en 2023⁴⁷ et, en 2024, le Comité des Ministres a réaffirmé que « le Registre est destiné à constituer la première composante d'un mécanisme international complet d'indemnisation »⁴⁸. En 2024, un réseau d'organisations de la société civile a souligné que « le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle de chef de file dans la création d'un mécanisme international complet d'indemnisation » et « tenir sa promesse de participer à la création d'un

44. Campagne pour la défense des droits en Europe (CURE) (2024), « Civil Society Evaluation of the Progress of Implementation of the Reykjavík Summit Commitments by the Council of Europe and Its Member States » (disponible en anglais uniquement).

45. Le groupe a commencé ses consultations en novembre 2023 : Conseil de l'Europe (15/01/2024), « Consultation Group on the Children of Ukraine (CGU), First Meeting, Summary Note, 30 November–1 December 2023 » CGU(2023)FirstMeeting/Summary note (disponible en anglais uniquement).

46. Il est à noter que des jalons importants ont été atteints après la phase de collecte de données de cette évaluation, comme en témoignent les articles suivants : https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-and-high-representative-kaja-kallas-welcome-major-step-towards-holding-russia-accountable-2025-02-04_en?prefLang=fr, <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/special-tribunal-for-ukraine-secretary-general-welcomes-completion-of-technical-discussions>.

47. Les discussions et la position sur le rôle du Conseil de l'Europe dans un Tribunal spécial ont commencé en 2023 : Conseil de l'Europe (06/11/2023), « Support for the establishment and operation of a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine – A possible role for the Council of Europe » DLAPIL 19_2023 (disponible en anglais uniquement).

48. Conseil de l'Europe (17/05/2024), « 133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 17 mai 2024) - 2. Unis autour de nos valeurs - a. Réponse du Conseil de l'Europe à l'agression à grande échelle de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » CM/Del/Dec(2024)133/2a.

tribunal spécial pour le crime d'agression et de le soutenir »⁴⁹. En ce qui concerne les questions non liées à l'Ukraine, les attentes non satisfaites portaient jusque-là sur les mesures supplémentaires à prendre pour assurer l'exécution des arrêts au niveau national, aux efforts à déployer encore dans la dimension extérieure du Conseil de l'Europe (certaines parties prenantes ont exprimé des inquiétudes quant au fait que la résistance au développement de cette dimension figure en haut de la liste des priorités du nouveau Secrétaire Général), ainsi qu'à l'adhésion de l'UE à la Cour européenne des droits de l'homme (pour laquelle des progrès ont été réalisés, mais qui ne s'est pas encore concrétisée). Concernant le Comité de Reykjavík, la création d'une structure ad hoc, le GME, a été citée par certains agents comme étant une évolution importante ouvrant la voie au Comité de Reykjavík ; d'autres agents et des acteurs de la société civile y voient une occasion manquée dans la mise en œuvre de la Déclaration tant que ce « Comité de Reykjavík » n'est pas encore établi. Il convient de rappeler que le contexte en matière d'environnement et de reconnaissance du droit à un environnement sain est fortement polarisé parmi les États membres, alors que la Déclaration a suscité des attentes, principalement parmi les acteurs de la société civile, quant à la mise en œuvre de mesures ambitieuses et rapides.

4.1.7. De premiers effets sur l'Organisation, mais peu de signes de changement dans son mode de fonctionnement

69. Pour l'Organisation et son personnel, la mise en œuvre de la Déclaration a renforcé le sentiment d'utilité et d'unité autour de ses valeurs.

70. Les mesures prises jusqu'à présent, depuis la Déclaration, ont produit les effets suivants.

- Une notoriété accrue du Conseil de l'Europe, qui a conduit à un meilleur positionnement sur certains sujets, accompagnée d'une augmentation des demandes d'information et de consultation émanant d'organisations partenaires. Cette augmentation a été mise en évidence par l'enquête réalisée auprès du personnel (voir annexe 6, figure 17).
- Une notoriété accrue des activités en matière d'environnement au sein de l'Organisation.
- L'identification d'idées innovantes tout en orientant les travaux de l'Organisation vers de nouveaux domaines liés à des situations de conflit.
- Un sentiment accru de l'importance de la dimension extérieure, avec des conventions ouvertes aux états non-membres (Convention-cadre sur l'IA immédiatement après le Sommet⁵⁰).
- Une importance réaffirmée de l'action de promotion de la démocratie, ce qui donne à ce pilier le même niveau d'importance que les deux autres (droits humains et État de droit).
- Un renforcement des liens entre l'exécution des arrêts et le travail de coopération pour permettre un plus grand impact.
- Des orientations plus précises sur les priorités de l'Organisation après des années de discussions sur la hiérarchisation de ses domaines d'activité.

49. Campagne pour la défense des droits en Europe (CURE) (2024), « Civil Society Evaluation of the Progress of Implementation of the Reykjavík Summit Commitments by the Council of Europe and Its Member States » (disponible en anglais uniquement).

50. Plusieurs conventions du Conseil de l'Europe ont toujours eu une portée mondiale, par exemple la Convention sur la cybercriminalité.

- Des progrès et des résultats, non seulement dans des domaines d'activité explicitement mentionnés dans la Déclaration, mais aussi dans des domaines évoqués de manière moins proéminente.

Le personnel est satisfait de la reconnaissance de ses efforts et de ceux de l'organisation, reconnaissance qui s'est concrétisée par la création ou la préservation de postes budgétisés.

71. De manière générale, le personnel estime que l'Organisation est désormais mieux positionnée qu'avant le Sommet, en particulier pour promouvoir et soutenir les efforts visant à aider l'Ukraine. Les commentaires sont toutefois plus critiques en ce qui concerne la capacité de l'Organisation à soutenir l'exécution des arrêts (voir annexe 6, figure 29).

72. Cependant, il existe dans l'ensemble peu de preuves de changements significatifs dans le fonctionnement de l'Organisation depuis la Déclaration, même s'il convient de noter qu'aucune attente concernant de tels changements n'a été exprimée dans la Déclaration.

4.1.8. *Importance croissante de la participation des jeunes et engagement plus fort de la société civile*

73. La participation de la jeunesse et l'engagement de la société civile sont devenus des thèmes plus actuels après la Déclaration, et leur intégration dans le travail de l'Organisation a connu une évolution positive. L'enquête auprès du personnel a révélé que ces thèmes étaient moins intégrés que les approches basées sur le genre et les droits humains avant la Déclaration. Ces questions ont été abordées à des degrés divers selon les domaines d'activité.

74. Des mesures concrètes ont été prises à la suite de la Déclaration afin d'élaborer un cadre de référence qui reflète des principes directeurs clairs pour l'intégration d'une perspective pour la **jeunesse** dans l'ensemble de l'Organisation (travaux en cours)⁵¹. Dans ce contexte, la participation de la jeunesse est également clairement intégrée dans le cahier des charges des groupes et comités nouvellement créés (GME⁵², CDDEM⁵³, par exemple) et les comités déjà existants⁵⁴, et la perspective pour la jeunesse a été intégrée grâce à une réunion spécifique du GME. Les acteurs de la société civile saluent les travaux sur la jeunesse réalisés par le Conseil de l'Europe depuis des années. Ils identifient de bonnes pratiques visant à un engagement significatif des jeunes, qui devraient être transposées à d'autres secteurs de l'Organisation possédant moins d'expérience en la matière. La récente évaluation de la DIO sur l'intégration d'une perspective pour la jeunesse dans les travaux du Conseil de l'Europe a indiqué que la Déclaration a suscité une prise de conscience, mais qu'il existe un décalage entre le mandat de haut niveau conféré par la Déclaration et sa mise en œuvre⁵⁵.

75. L'engagement du Conseil de l'Europe envers la **société civile** a évolué de manière positive et a été renforcé par la Déclaration. A titre d'exemple, plusieurs OING ont le statut d'observateurs au sein du GME, et une réunion spéciale s'est tenue pour intégrer leur opinion dans la stratégie sur l'environnement. Alors que l'étendue et la qualité de l'engagement de la société civile se sont dans l'ensemble améliorées, ces deux aspects doivent être encore renforcés. Une interaction significative

51. Conseil de l'Europe (17/05/2024), « Éléments pour un cadre de référence du Conseil de l'Europe pour une perspective de la jeunesse, Suivi de la déclaration de Reykjavik 4ème Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement » CMJ(2023)44_rev.

52. Conseil de l'Europe (10/07/2024), « Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME) - Mandat proposé par la Secrétaire Générale » GR-H(2024)8-final.

53. Conseil de l'Europe (2023), « Mandat du Comité directeur sur la démocratie (CDDEM) » CM(2023)131-addfinal.

54. « tenir dûment compte des perspectives intégrées suivantes dans l'exécution de ses missions : le genre, les jeunes, les droits des personnes en situation de handicap et les questions concernant les gens du voyage. »

55. Conseil de l'Europe (01/2025), « Évaluation de l'intégration d'une perspective pour la jeunesse dans les travaux du Conseil de l'Europe, rapport final » DIO-EVA(2025)01.

avec la société civile exige des ressources afin que la participation soit systématique et afin de créer un espace d'échanges et de contribution de la société civile aux travaux de l'Organisation et à leur impact. Actuellement, les mesures et les ressources visant à soutenir une véritable participation sont insuffisantes, ce qui empêche les processus d'interaction avec la société civile d'être pleinement inclusifs. Le personnel du Conseil de l'Europe estime que les relations avec la société civile se sont intensifiées depuis la Déclaration. L'engagement de la société civile est intégré dans le cahier des charges des comités, soit comme une approche à prendre en compte en temps voulu et utile, soit comme principal aspect du travail du comité concerné. Les organisations de la société civile interrogées ont confirmé une progression des efforts de sensibilisation, comme en témoignent les mesures suivantes :

- Une feuille de route sur l'engagement du Conseil de l'Europe envers la société civile⁵⁶ ;
- Un partage accru des informations et une augmentation de la transparence ;
- Des subventions accordées aux ONG pour sensibiliser l'opinion sur les travaux et normes du Conseil de l'Europe, notamment sur les Principes de Reykjavík pour la démocratie⁵⁷ ;
- Une multiplication des échanges entre les directions opérationnelles du Conseil de l'Europe et la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (COING) ;
- Le lancement, en octobre 2024, de la Plateforme de coordination avec la société civile pour le Registre des Dommages⁵⁸.

76. L'engagement de la société civile ayant été intégré à certains domaines d'activité dès le départ (Centre Nord-Sud, par exemple), la Déclaration n'a pas apporté de changements majeurs, bien qu'elle ait suscité des débats approfondis sur le sujet et, dans certains comités, le nombre d'organisations de la société civile observatrices a augmenté depuis la Déclaration. Tandis que l'engagement avec la société civile va au-delà de la participation dans les réunions, les contributions des acteurs de la société civile sont parfois limitées, dans certains comités, en raison de leur mandat et du temps imparti pour leurs réunions. Ainsi, la pleine mise en œuvre de la Déclaration présente quelques difficultés. Les organisations de la société civile soulignent l'importance d'améliorer l'accès à l'information nécessaire à une participation significative, les possibilités de contacter directement le Comité des Ministres et de contribuer à l'élaboration des normes⁵⁹.

77. Les actions transversales de promotion de l'engagement de la jeunesse et de la participation de la société civile dans l'ensemble de l'Organisation, sur la base des bonnes pratiques existantes, doivent être multipliées. Certaines entités du Conseil de l'Europe, pour lesquelles l'engagement de la jeunesse et de la société civile ne relève pas de leur activité principale, reconnaissent qu'il leur faut apprendre des autres secteurs de l'Organisation ayant une longue expérience dans ces domaines (Service de la jeunesse, APCE, Congrès, COING, par exemple). L'évaluation de l'intégration d'une perspective pour la jeunesse dans les travaux du Conseil de l'Europe a révélé une approche quelque

56. Conseil de l'Europe (12/09/2023), « Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027 » SG/Inf(2023)28.

57. <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/new-grant-launched-for-civil-society-organisations>.

58. <https://rd4u.coe.int/en/-/together-for-justice-register-of-damage-for-ukraine-launches-coordination-platform-to-strengthen-civil-society-cooperation> (disponible en anglais et en ukrainien uniquement).

59. Campagne pour la défense des droits en Europe (CURE) (2024), « Civil Society Evaluation of the Progress of Implementation of the Reykjavík Summit Commitments by the Council of Europe and Its Member States » (disponible en anglais uniquement).

peu compartimentée de la participation de la jeunesse, de l'intégration des questions de genre et des stratégies fondées sur les droits humains⁶⁰.

4.1.9. Réaffirmation de l'importance des approches basées sur les droits humains et de l'égalité de genre

78. De façon générale, la Déclaration a souligné l'importance de l'égalité de genre, et il est entendu que la représentation des genres à l'APCE a été influencée par la Déclaration. Bien qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure la Déclaration a changé ou changera encore l'égalité de genre au-delà de ce qui était déjà envisagé au moment de la Déclaration, les références au genre que contient la Déclaration garantissent que les travaux dans ce domaine continueront d'être développés. L'égalité de genre, qui figure au cœur de l'action de l'Organisation depuis des années, est aussi l'une de ses priorités. L'Organisation dispose d'une Stratégie pour l'égalité de genre pour 2024-2029 qui fait référence à la Déclaration, servant de cadre à l'action de l'Organisation, et prévoit des rapporteurs sur l'égalité de genre dans divers domaines d'activité⁶¹. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête menée auprès du personnel estiment que le genre est un sujet qui a connu une certaine intensification, même s'il était déjà bien intégré aux activités du Conseil de l'Europe avant le Sommet (voir annexe 6, figure 16).

79. Les approches fondées sur les droits humains, qui figurent au cœur des travaux de l'Organisation, sont signalées comme étant bien intégrées. Ce sujet a suscité peu de commentaires au cours de cette évaluation.

80. Déterminer le degré approprié d'intégration des questions de genre et des approches fondées sur les droits humains représente un défi majeur dans une évaluation. Aller au-delà de la perception des parties prenantes (qui, en général, ne sont pas des spécialistes de ces domaines) et des principaux documents d'orientation sur ce sujet, au sein de l'Organisation, nécessiterait une analyse plus approfondie de la façon dont les approches fondées sur le genre et les droits humains ont été intégrées dans les processus et prises en compte dans les objectifs, le financement et les comptes rendus d'intervention. Cela dépasse le cadre de la présente évaluation.

4.2. Efficience

4.2.1. Constats clés

81. Cette section présente les constats clés en réponse aux questions de l'évaluation sur l'efficience de la réponse apportée par l'Organisation. Ces constats sont examinés plus en détail dans les sections suivantes.

Dans quelle proportion les mesures de suivi ont-elles été prises en temps utile ?

A ce jour, la mise en œuvre de la Déclaration est, dans l'ensemble, en bonne voie. Cette évaluation est basée sur la façon dont les organisations multilatérales fonctionnent plutôt que sur un calendrier précis (qui fait défaut) pour la Déclaration. Certaines activités ont été mises en œuvre très rapidement, tandis que d'autres progressent plus lentement. Cela s'explique en partie par le

60. Conseil de l'Europe (01/2025), « Évaluation de l'intégration d'une perspective pour la jeunesse dans les travaux du Conseil de l'Europe, rapport final » DIO-EVA(2025)01.

61. Conseil de l'Europe (06/03/2024), « 1491^e réunion, 6 mars 2024, 4 Droits de l'homme, 4.3 Commission pour l'égalité de genre (GEC), a. Stratégie pour l'égalité de genre (2024-2029) » CM(2024)17-final.

fait que, dans certains domaines, un dialogue est nécessaire pour traduire la déclaration en priorités et en actions concrètes, ainsi que pour trouver un consensus.

Dans quelle mesure les gains d'efficacité ont-ils été pris en compte ou réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration ?

Dans sa réflexion sur la conception de la restructuration institutionnelle, l'Organisation a pris en considération les gains d'efficacité. Les entités et organes nouvellement créés ont une plus grande marge de manœuvre que les structures et processus existants pour proposer et mettre en œuvre des approches innovantes qui contribuent à une plus grande efficacité. Les structures existantes sont confrontées à plus de difficultés en ce qui concerne la priorisation et l'innovation.

4.2.2. Une mise en œuvre en bonne voie, des progrès accomplis à des rythmes différents

82. Les parties prenantes estiment que le suivi de la Déclaration avance à un rythme satisfaisant. Il est toutefois important de noter que la Déclaration n'était pas accompagnée d'un plan d'action ni d'un calendrier fixant des échéances précises pour les étapes clés ; ce qui rend difficile l'évaluation des progrès accomplis.

83. Certaines activités ont été très rapidement mises en œuvre, en particulier le Registre des Dommages⁶² ainsi que la création d'une nouvelle direction au sein de la DGI et du GME. Le Registre des Dommages a été considéré par beaucoup comme une preuve très significative de la capacité et de la volonté de surmonter la lourdeur bureaucratique d'une grande organisation intergouvernementale. Bon nombre de changements intervenus jusqu'à présent ont été possibles grâce à l'engagement des personnes impliquées. D'autres initiatives ont progressé à un rythme plus lent – trop lent pour certaines parties prenantes, compte tenu de l'urgence de la question –, mais certains processus nécessitent du temps et des discussions (CDDEM, par exemple). Le rythme des changements a été plus lent dans les domaines exigeant plus de dialogue pour clarifier les intentions et le texte de la Déclaration, mais aussi dans les domaines où les États membres ont des positions différentes sur les détails tout en étant d'accord sur les grands principes, par exemple sur l'environnement (même s'il faut noter que le GME a été immédiatement créé et que des réunions ont été tenues rapidement). Les groupes de travail nouvellement créés favorisent le dialogue transversal, mais sont également chronophages. Les organisations de la société civile sont plus critiques à l'égard du rythme des changements intervenus depuis mai 2023 dans le domaine de l'environnement.

84. La politique des ressources humaines du Conseil de l'Europe ne permet pas de recruter rapidement, ce qui a notamment empêché l'embauche rapide de personnel pour le Registre des dommages. De plus, la mobilité depuis Strasbourg vers les bureaux extérieurs est entravée par un manque de mesures incitant le personnel à déménager et par des questions réglementaires, bien que la mobilité soit l'une des priorités de la Stratégie des ressources humaines 2024-2027. Cette situation limite donc l'efficacité de la mise en œuvre de la Déclaration, entre autres, dans les cas susmentionnés.

62. Voir le développement clé dans : Conseil de l'Europe (03/2024), « Rapport annuel d'activités (2023) du Registre des Dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » DD(2024)123.

4.2.3. *Prise en considération de l'efficacité, en particulier par les entités nouvellement créées*

85. L'efficacité fait partie des réflexions menées et des décisions prises par le Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Déclaration, dans la continuité des efforts de réforme administrative visant à davantage d'efficacité. Les discussions menées au cours du processus de restructuration des domaines thématiques de l'environnement, de la santé et des droits sociaux pour les regrouper au sein d'une même direction avaient pour objectif d'optimiser l'efficacité financière et opérationnelle. Le regroupement des domaines d'activité hors des deux directions générales (des droits humains et de l'état de droit, et de la démocratie et de la dignité humaine) pour y inclure également l'EDQM a été envisagé d'un point de vue financier, mais a été jugé non pertinent d'un point de vue substantiel, et n'a donc pas été effectué.

86. Les entités et organes nouvellement créés font preuve de plus de souplesse dans leur prise en considération des approches axées sur l'efficacité. Le format innovant choisi pour le GCU, par exemple, a permis à ce groupe consultatif d'être créé et mis en place plus rapidement que la structure du comité intergouvernemental du Conseil de l'Europe.

87. Les structures existantes rencontrent davantage de difficultés lorsqu'elles prennent en considération les gains d'efficacité. Les retours de certains comités indiquent par exemple que la priorité des activités a été revue, mais qu'aucune activité n'a été abandonnée.

4.3. Pertinence

4.3.1. *Constats clés*

88. Cette section présente les constats clés permettant de répondre aux questions de l'évaluation sur la pertinence de la réponse apportée par l'Organisation, notamment la perception de cette réponse par les différentes parties prenantes et le grand public. De plus amples informations sur les preuves à l'appui sont présentées dans les sections suivantes.

Dans quelle mesure la mise en œuvre de la Déclaration a-t-elle répondu aux besoins et aux problèmes exprimés dans celle-ci ainsi qu'à une vision partagée ?

La réponse de l'Organisation à la Déclaration est en adéquation avec les besoins qui y sont exprimés. L'Organisation a élaboré un suivi pour les domaines d'activité prioritaires, qu'ils soient liés à l'Ukraine ou non, et qui sont mentionnés de manière prédominante dans la Déclaration. La Déclaration a donné à l'Organisation un mandat politique clair pour s'engager dans une action liée à la guerre d'agression contre l'Ukraine. Ainsi, la création et l'opérationnalisation du Registre des Dommages et d'autres actions liées à l'Ukraine répondent directement à la Déclaration. L'Organisation a cherché à mieux intégrer l'engagement de la société civile et la participation de la jeunesse dans ses travaux. La création du CDDEM, du GME et les discussions exploratoires de la Secrétaire Générale sur le recul de la démocratie sont d'autres réponses directes à la Déclaration. En ce qui concerne l'environnement, la réponse de l'Organisation à la Déclaration est critiquée par les acteurs de la société civile pour son manque d'ambition. Il convient également aussi de souligner le fait que l'Organisation a poursuivi ses travaux « comme à l'ordinaire » alors que la Déclaration a validé la raison d'être du Conseil de l'Europe et ses travaux en cours, sans envisager de changements fondamentaux.

Comment la Déclaration et les mesures prises en réponse ont-elles été perçues par les parties prenantes ?

Les parties prenantes perçoivent la Déclaration et les mesures de suivi qui ont été prises par l'Organisation de manière positive. La Déclaration a suscité beaucoup d'intérêt médiatique pendant le Sommet, mais elle a eu du mal à maintenir un engagement durable et une visibilité au-delà de celui-ci. Même si l'opinion publique était, dans l'ensemble favorable, le manque de visibilité et d'engagement dans les principaux domaines d'activité du Conseil de l'Europe, en particulier dans les domaines moins médiatisés, demeure un défi qui nécessite l'attention du Conseil de l'Europe. De plus, l'influence de la Déclaration reste essentiellement confinée à un public institutionnel et gouvernemental, sans atteindre la société civile. Compte tenu de l'importance accordée à l'engagement de la société civile dans la Déclaration, ce point exige une attention toute particulière.

4.3.2. Une réponse du Conseil de l'Europe en adéquation avec la Déclaration

89. Compte tenu des défis auxquels l'Organisation a été confrontée ces dernières années, il était essentiel de réaffirmer la pertinence du Conseil de l'Europe et la validité de ses travaux en cours. A cet égard, le Sommet et la Déclaration ont joué un rôle crucial.

90. Globalement, la réponse de l'Organisation est conforme au message principal que les gouvernements souhaitaient faire passer avec la Déclaration. L'Organisation a également pris en considération l'intention de la Déclaration d'intensifier son travail avec la société civile et la jeunesse dans sa réponse. Le personnel du Conseil de l'Europe et les représentants des missions diplomatiques approuvent la réponse de l'Organisation à la Déclaration.

91. La Déclaration a doté à l'Organisation d'un mandat politique clair pour s'engager dans un travail de responsabilisation, lié à la guerre d'agression contre l'Ukraine. Les personnes consultées décrivent la réponse comme cherchant essentiellement à résoudre la situation en Ukraine, comme l'illustre le travail mené dans le cadre du Registre des Dommages. La réponse de l'Organisation concernant l'Ukraine est également reconnue par les organisations partenaires.

92. Le personnel estime que la réponse apportée par l'Organisation au-delà de l'Ukraine est conforme aux domaines d'action clairement mentionnés dans la Déclaration. Les représentants des missions diplomatiques perçoivent positivement les mesures prises par l'Organisation, tant dans la poursuite des travaux déjà engagés par l'Organisation que dans le suivi, donné par le Secrétaire Général et l'élaboration d'une stratégie sur la démocratie afin de lutter contre le recul de la démocratie (un processus dans lequel les ambassadeurs ont joué un rôle très actif⁶³).

93. Les commentaires sur la réponse de l'Organisation à la Déclaration sont globalement positifs. Ils indiquent que l'Organisation a poursuivi les activités en cours ou déjà prévues qui étaient validées par la Déclaration, et qu'elle a lancé de nouvelles activités découlant de celle-ci. L'Organisation a répondu en tirant parti de l'élan généré par la Déclaration.

63. Conseil de l'Europe (10/2024), « Plan d'action pour revitaliser la démocratie : Principales idées issues des premières consultations avec les Ambassadeurs (réunions à la Résidence de la Secrétaire Générale les 21 et 22 octobre 2024), Note interne pour le dossier ».

94. Les acteurs de la société civile sont plus critiques à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme un déséquilibre entre la focalisation sur le Registre des Dommages et l'environnement. Lors d'une évaluation de 2024 de l'état d'avancement de la mise en œuvre des engagements pris par le Conseil de l'Europe et ses États membres au Sommet de Reykjavík, un réseau d'organisations de la société civile a estimé que « de manière générale, l'ampleur des mesures de mise en œuvre prises jusqu'ici n'est pas vraiment à la hauteur des défis actuels et de l'ambition politique pour les relever comme exprimé dans la Déclaration »⁶⁴. Du point de vue des acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine de l'environnement, le Conseil de l'Europe semble déployer des efforts considérables pour élaborer des solutions qui existent déjà ailleurs, plutôt que de chercher à optimiser les solutions existantes. Ils perçoivent également un manque de clarté quant aux résultats attendus des initiatives du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Toutes les organisations de la société civile interrogées ont critiqué le manque d'ambition du Conseil de l'Europe dans sa réponse à la Déclaration (élaboration de la stratégie sur l'environnement et proposition d'actions). La création du GME⁶⁵, en parallèle avec le processus du Groupe de rédaction sur les droits humains et l'environnement existant (CDDH-ENV), a, selon elles, élargi le débat et affaibli les efforts concernant les possibilités de reconnaissance du droit à un environnement sain. La stratégie en matière d'environnement (qui va au-delà du droit à un environnement sain) manque d'ambition, aux yeux des organisations interrogées, qui la considèrent comme peu susceptible d'ouvrir la voie à des discussions stimulantes et à des solutions ambitieuses. Ce point a également été souligné comme une préoccupation récurrente dans la couverture médiatique analysée, qui a perçu un manque d'ambition face à des problèmes comme les enjeux environnementaux, car les efforts sont apparus insuffisamment robustes. Cela illustre les différentes interprétations de la Déclaration selon les perspectives et les objectifs.

4.3.3. Interprétations divergentes de l'ambition de la Déclaration et de ses conséquences pour le changement

95. La Déclaration ne saurait être considérée comme un document programmatique, ni ne visait à l'être. En raison de la diversité des domaines d'activité et des rôles des lecteurs, son langage peut être interprété de différentes manières. Cela complique la planification et le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration et l'évaluation des résultats. La Déclaration comporte par exemple de nombreux énoncés tels que « nous engageons à renforcer », « continuerons à soutenir », « s'engager à soutenir et à maintenir », « continuer à améliorer l'efficacité du », « réaffirmons », « renouvelons notre engagement à », « affirmer la nécessité de ». Lors d'une réunion du GR-PBA en 2023, les délégations n'étaient pas toutes d'accord sur le sens du langage utilisé dans différentes parties de la Déclaration lors d'une discussion sur les divers scénarios proposés. Il a donc été difficile de justifier lequel des scénarios était le plus en adéquation avec la Déclaration⁶⁶.

96. Alors que la Déclaration invite à poursuivre les efforts de réforme pour garantir que l'Organisation soit en mesure de relever les défis actuels et futurs, son texte n'exprime pas d'ambition claire de changer fondamentalement son mode de fonctionnement, et la mise en œuvre de la Déclaration montre à ce jour une continuité plutôt qu'un changement significatif. L'enquête

64. Campagne pour la défense des droits en Europe (CURE) (2024), « Civil Society Evaluation of the Progress of Implementation of the Reykjavík Summit Commitments by the Council of Europe and Its Member States » (disponible en anglais uniquement).

65. Conseil de l'Europe (10/07/2024), « Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME), Mandat proposé par la Secrétaire Générale » GR-H(2024)8-final.

66. Conseil de l'Europe (11/10/2023), « Carnet de bord - Réunion du 5 octobre 2023, Groupe de rapporteurs Programme, Budget et Administration » GR-PBA(2023)CB12.

réalisée auprès du personnel a révélé une divergence de perception quant aux les changements que la Déclaration implique dans le fonctionnement de l'Organisation : environ 50 % des personnes interrogées estiment que la Déclaration implique des changements significatifs dans la façon dont l'Organisation fonctionne, tandis que l'autre moitié n'est pas d'accord (voir annexe 6, figure 17).

97. Il faudrait peut-être envisager un changement de paradigme si la Déclaration implique que l'Organisation doit renforcer sa présence sur le terrain étendre et son action au-delà de l'Europe. Cela supposerait une organisation plus décentralisée, avec des bureaux de terrain et de liaison dont la composition serait différente et dont les champs d'action et les capacités de décision seraient étendus. Certaines personnes consultées ont souligné ce point.

4.3.4. Faible attention publique au-delà des principaux résultats et engagement limité aux organismes gouvernementaux et aux autres organisations internationales

98. Le public ne montre pas un engagement important envers les domaines d'activité du Conseil de l'Europe, au-delà des événements et des résultats tangibles. L'analyse a révélé que la Déclaration et son suivi ont suscité beaucoup d'intérêt dans les médias pendant le Sommet, la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ayant retenu le plus d'attention de la part du public, suivie de près par la Déclaration proprement dite (voir annexe 7, figures 30-35). Mis à part le Sommet, il a été difficile de susciter et de maintenir un engagement et une visibilité durables autour de la Déclaration et de son suivi.

99. Le ton général des revues de presse allait du neutre au positif, la plupart des articles donnant un compte rendu factuel des délibérations du Sommet et de ses résultats. Les efforts du Conseil de l'Europe pour aider l'Ukraine et défendre les valeurs européennes ont notamment été largement soutenus, ce qui reflète l'opinion favorable à ces initiatives dans ces domaines. Malgré cette impression positive, le Conseil de l'Europe a rencontré des difficultés pour étendre son rayonnement au-delà des milieux gouvernementaux et institutionnels. La société civile ne se montre pas très impliquée dans l'action du Conseil de l'Europe sur les réseaux sociaux. Les entretiens et les résultats de l'enquête ont confirmé que le rayonnement auprès de la société civile s'est amélioré, mais qu'il fallait y apporter une attention particulière, notamment parce que l'engagement de la société civile est une ambition de la Déclaration (voir 4.1.8).

100. Globalement, le Conseil de l'Europe suscite des niveaux d'attention et d'engagement très variables selon les domaines d'activité. Ce sont les initiatives ayant donné des résultats tangibles qui ont attiré le plus l'attention du public (Registre des Dommages et Convention-cadre sur l'IA, par exemple). Les sujets de niche ou moins concrets, comme l'exécution des arrêts et les Principes pour la démocratie, ont suscité moins de réactions (voir annexe 7, figure 35). Dans l'ensemble, les débats en ligne se sont surtout focalisés sur l'Ukraine, en s'articulant autour de la réponse de l'Europe à la guerre (voir annexe 7, figure 36). Le débat public était alimenté par des sujets sensibles ou controversés (tels que la crise en Ukraine et les violations des droits de l'homme), qui ont fortement lié la Déclaration au conflit actuel (voir annexe 7, figure 43).

101. Alors que la Déclaration et son suivi ont suscité un intérêt considérable dans les sphères politiques et diplomatiques, ils n'ont pas réussi à provoquer un élan d'enthousiasme généralisé au sein de la population. C'est ce qui ressort clairement de la faible popularité sur les réseaux sociaux et de la prédominance des points de vue spécialisés dans le débat public.

4.4. Cohérence

4.4.1. *Constats clés*

102. Cette section présente les constats clés apportés aux questions de l'évaluation concernant la cohérence de la réponse de l'Organisation avec d'autres domaines d'action au sein du Conseil de l'Europe et avec les actions menées par les parties prenantes externes. Ces points sont examinés plus en détail dans les sections suivantes.

Dans quelle mesure les mesures de suivi qui ont été prises ont-elles été mises en place de manière cohérente avec les autres domaines d'activité du Conseil de l'Europe?

La mise en œuvre de la Déclaration consiste essentiellement à poursuivre le travail en cours et les activités prévues. Comme indiqué précédemment dans le rapport, la Déclaration valide l'action de l'Organisation. Il est donc logique que la mise en œuvre de la Déclaration s'aligne sur les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe et s'appuie sur les travaux et initiatives existantes. Par ailleurs, la Déclaration a facilité des discussions internes plus systématiques et a appuyé et renforcé la coopération au sein de l'Organisation, même si les activités transversales ne sont pas encore monnaie courante.

Dans quelle mesure les étapes de suivi ont-elles été mises en place de manière cohérente avec les actions menées par d'autres acteurs internationaux dans ces domaines respectifs?

Les efforts de collaboration et de coopération avec les acteurs externes contribuent à davantage de cohérence, même si ce travail demeure largement insuffisant. L'UE est un partenaire majeur, et la collaboration, déjà bonne, nouée avec elle a été renforcée par la Déclaration et son suivi, produisant des résultats mutuellement bénéfiques. Toutefois, bien que certains efforts aient été déployés pour impliquer d'autres acteurs, comme l'ONU, ce travail de sensibilisation mériterait d'être davantage pris en considération. Pour remédier à cette situation, le Conseil de l'Europe doit mieux tirer parti de ses atouts uniques et privilégier un dialogue avec les parties prenantes externes plus approfondi et plus ciblé.

4.4.2. *Cohérence assurée sur la durée*

103. Comme le laisse entendre la Déclaration, sa mise en œuvre consiste essentiellement à poursuivre les travaux en cours et ceux déjà prévus. Le travail visant à répondre à la Déclaration est donc bien intégré aux processus actuels. Même dans les domaines d'activité prioritaires comme le Registre des Dommages, le travail effectué est le prolongement des efforts déjà entrepris⁶⁷ et il est en adéquation avec la façon dont l'Organisation trouve des solutions juridiques à des problèmes politiques.

104. Les domaines d'activité qui ont été renforcés ces dernières années (coopération et présence sur le terrain, par exemple) sont également en adéquation. En effet, la programmation stratégique de la DPC⁶⁸ est conforme à la Déclaration ainsi qu'aux efforts réalisés ces dix dernières années. La

67. Noter que le Registre a été établi immédiatement avant le Sommet.

68. Noter que le texte proposé par la DPC a été adopté sans changement majeur dans la Déclaration.

coordination a par ailleurs été renforcée afin de garantir l'alignement des plans d'action sur le travail de l'Organisation et la Déclaration.

105. Bien que la continuité des travaux soit conforme à la Déclaration, il existe un risque que les États membres critiquent l'Organisation s'ils estiment que le Sommet et la Déclaration n'ont pas engendré de changements substantiels.

4.4.3. *Cohérence transversale accrue*

106. Depuis la Déclaration, les synergies, la coopération et le dialogue internes se sont renforcés et formalisés. En effet, l'ensemble du personnel est invité à s'en inspirer et à le respecter. D'autres mesures, examinées dans les paragraphes suivants, ont également contribué à davantage de cohérence.

107. La restructuration (comme la Direction des droits sociaux, de la santé et de l'environnement récemment créée⁶⁹) et le regroupement d'un plus grand nombre de thèmes (au sein, par exemple, de la Direction de la sécurité, de l'intégrité et de l'État de droit) auraient permis d'accroître les synergies et la cohérence.

108. Une étroite coopération et une cohésion interne renforcée ont déjà caractérisé la préparation du Sommet et de la Déclaration. Elles se sont poursuivies après l'adoption de la Déclaration. Le renforcement de la position interne et du rôle des institutions du Conseil de l'Europe a permis à l'APCE et au Congrès de s'impliquer activement dans la mise en œuvre de la Déclaration⁷⁰, y compris sur des thèmes spécifiques (les enfants d'Ukraine⁷² et l'exécution des arrêts⁷⁴, par exemple). Le Congrès a exprimé sa volonté de renforcer sa contribution à l'exécution des arrêts concernant les activités des pouvoirs locaux et régionaux⁷⁵. Le rôle des parlementaires nationaux et de l'APCE, ainsi que de possibles nouvelles activités dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour, ont fait l'objet de discussions, en novembre 2023, lors d'une session de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE⁷⁶. Par ailleurs, les parlementaires assurent systématiquement le suivi de leurs propres activités et de la mise en œuvre de la Déclaration.

69. Établi en janvier 2024 à la suite de la Déclaration : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-rule-of-law/social-rights-health-and-environment-directorate>.

70. Conseil de l'Europe (2024), « La Banque de développement du Conseil de l'Europe: mettre en œuvre la Déclaration de Reykjavík » Resolution 2566(2024).

71. Conseil de l'Europe (14/09/2023), « United around our values: the road to Reykjavik and beyond, Parliamentary Assembly follow-up to the Reykjavik Summit of the Council of Europe » (disponible en anglais uniquement).

72. Conseil de l'Europe (18/10/2023), « Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés : créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs » Recommandation 2253 (2023) de l'Assemblée parlementaire CM/AS(2023)Rec2253-final.

73. Conseil de l'Europe (27/09/2023), « Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe » – Recommandation 481 (2022) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe CM/Cong(2023)Rec481-final.

74. Conseil de l'Europe (11/04/2024), « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » - Recommandation 2252 (2023) de l'Assemblée parlementaire - Projet de réponse CM/AS(2024)Rec2252-prov.

75. Conseil de l'Europe (27/02/2024), « Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme 2023, 17^e rapport annuel du Comité des Ministres » DH-DD(2024)125-rev.

76. Conseil de l'Europe (27/02/2024), « Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme 2023, 17^e rapport annuel du Comité des Ministres » DH-DD(2024)125-rev.

109. En ce qui concerne l'exécution des arrêts, le dialogue entre la Cour et d'autres secteurs de l'Organisation a été renforcé (c'est-à-dire les programmes de coopération sur l'exécution des arrêts de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) et le Congrès). Le Commissaire aux droits de l'homme a indiqué son intention de collaborer avec les États membres afin de maintenir ou susciter l'engagement nécessaire pour exécuter les arrêts au niveau domestique et de soutenir le Comité des Ministres dans son rôle de surveillance⁷⁷.

110. La collaboration et la coopération internes se sont accrues et formalisées comme l'illustre la large participation de différentes instances de l'Organisation à des organes nouvellement créés (GCU, par exemple), sur des sujets renforcés (l'environnement, par exemple) et les travaux en cours (Conférence sur le trafic de migrants, par exemple). Cependant, la multiplication des groupes de travail et d'autres groupes est chronophage et il convient de trouver un juste équilibre. Cela pourrait expliquer l'augmentation de la charge de travail signalée par le personnel ayant répondu à l'enquête (voir annexe 6, figure 10), même si d'autres facteurs influent également sur la charge de travail individuelle (élargissement du périmètre de travail sans accompagnement de ressources supplémentaires adéquates).

111. Il existe encore toutefois un potentiel inexploité pour créer des liens au sein de l'Organisation et travailler de manière véritablement transversale. Dans le cadre de la transposition de la Déclaration et de sa mise en œuvre, il conviendrait d'envisager une optimisation de la coordination interne par l'implication et l'intégration précoces de tous les secteurs de l'Organisation qui travaillent sur un thème particulier. Cela s'applique aux domaines d'activité qu'ils soient mentionnés de manière préminente dans la Déclaration ou non. Il serait possible de partager davantage les enseignements tirés au sein de l'Organisation sur l'intégration de thèmes transversaux (la jeunesse, par exemple). Les attentes du personnel concernant le renforcement de la collaboration avec des collègues d'autres secteurs de l'Organisation ne sont pas toujours satisfaites (voir annexe 6, figures 7 et 17).

112. Si la Déclaration soulignait l'importance de la coopération et d'une participation plus large aux comités, le potentiel de synergies entre ces derniers n'a pas encore été pleinement exploité. Des partenaires externes ont par exemple exprimé leur inquiétude quant au manque de lien entre le CDDH-ENV et le GME⁷⁸.

4.4.4. Collaboration et coordination renforcées avec les acteurs externes, mais à développer davantage

113. La Déclaration a entraîné une augmentation des consultations et des demandes adressées au Conseil de l'Europe par les parties prenantes externes, ainsi qu'une participation de partenaires externes aux activités du Conseil de l'Europe. La collaboration et la coopération avec d'autres organisations internationales se sont intensifiées, mais restent limitées par des domaines d'action et des bases de membres distincts. La Déclaration aurait donné un élan sans précédent à la dimension extérieure du Conseil de l'Europe, notamment au dialogue politique et à la coopération avec l'UE,

77. Discours à la 133e Session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-s-adresse-at-the-133rd-session-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe>.

78. Noter que le CDDH a été représenté aux quatre réunions du GME et que le CDDH-ENV a achevé ses travaux au printemps 2024 alors que le GME a commencé en juillet 2024. Un échange de vues avec la présidente du CDDH-ENV a été organisé lors de la première réunion du GME et des comptes rendus sur la suite donnée aux travaux du CDDH-ENV ont été communiqués régulièrement au GME.

les Nations Unies (ONU) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁷⁹. Les mesures concrètes prises aux plus hauts niveaux de l'Organisation en témoignent : la réouverture du bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Genève, le renforcement des effectifs de ce dernier et du bureau de liaison de Vienne (dans le budget ajusté 2025) ainsi que les discussions sur la création d'un bureau à New York.

114. Des exemples concrets de participation inclusive de partenaires externes sont également visibles au sein des comités et des groupes de travail. On peut par exemple citer le GCU et ses groupes de travail, qui réunissent e divers acteurs (responsables gouvernementaux, organisations de la société civile, universitaires, par exemple) ou encore le GME, qui organise des sessions dédiées à des partenaires comme l'ONU.

115. La collaboration avec certains partenaires s'est renforcée et avec d'autres, reste inchangée, selon le partenaire et le domaine d'activité concernés. La coopération avec des organisations de la société civile et avec des experts gouvernementaux et indépendants (membres de comités) s'est intensifiée. L'évolution de la coopération avec d'autres partenaires (UE, ONU et autres organisations internationales) est plus variée et les partenaires externes indiquent que les efforts de coopération sont, dans certains cas, entravés par les « bulles de travail » au sein de l'Organisation.

116. Il existe une perception, au sein de l'Organisation, depuis la Déclaration, selon laquelle les partenaires externes s'intéressent à nouveau au Conseil de l'Europe, à ses travaux et à leur propre rôle dans les activités de l'Organisation. Cette perception se traduit par une augmentation des consultations et des invitations à participer à des événements.

117. Les organisations des Nations Unies ont salué la volonté et les mesures prises pour renforcer la coopération, bien qu'il soit encore possible d'améliorer la façon de traiter les sujets sensibles et d'accroître la collaboration en général. Toutefois, il semble y avoir une certaine tension entre le Conseil de l'Europe et l'ONU sur certains sujets, notamment concernant le trafic de migrants. Les organisations des Nations Unies font remarquer que le fait que les organisations internationales aient des bases de membres différentes crée à la fois des opportunités et des défis (principalement liés au fait que la Fédération de Russie est membre de l'ONU, mais pas du Conseil de l'Europe).

4.4.5. *Bonne coordination et alignement avec l'UE*

118. La Déclaration souligne l'importance du travail effectué avec l'UE, et les commentaires provenant du sein même de l'Organisation et de l'UE sur ce partenariat stratégique sont dans l'ensemble très positifs. Les synergies se sont multipliées ces dernières années et, globalement, la Déclaration transmet un message politique véhiculé un message politique favorable à la discussion sur les partenariats stratégiques et les programmes conjoints avec l'UE⁸⁰. On peut citer parmi les changements positifs apportés par la Déclaration, la reprise des réunions entre les senior managers du Conseil de l'Europe et leurs homologues de l'UE⁸¹. Du point de vue des parties prenantes de l'UE,

79. Conseil de l'Europe (25/03/2024), « 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavik, Islande, 16-17 mai 2023) – Suivi - Renforcer le rôle du Conseil de l'Europe dans l'architecture multilatérale européenne en évolution et dans la gouvernance mondiale en améliorant sa dimension extérieure », Projet de rapport du GR-EXT sur le suivi de la Déclaration de Reykjavik - document établi par la Direction des Affaires politiques et des relations extérieures GR-EXT(2024)6-final.

80. Noter que la Déclaration joue un rôle de catalyseur du dialogue non seulement pour les discussions avec l'UE, mais aussi avec d'autres organisations partenaires et avec les États membres, par ex. dans l'exécution des arrêts de justice.

81. https://www.eeas.europa.eu/node/446636_fr?s=51.

l'action en faveur de la démocratie véhicule un message de cohérence mutuellement bénéfique. Le travail du Comité directeur sur la démocratie (CDDEM) récemment créé est également bien accueilli. Certains membres du personnel du Conseil de l'Europe participant aux travaux sur les Principes pour la démocratie estiment cependant qu'il est nécessaire que le Conseil de l'Europe comme l'UE clarifient chacun leur propre valeur ajoutée et leurs orientations stratégiques.

119. De manière plus générale, la façon dont l'UE s'en remet à l'Organisation est susceptible d'évoluer au fil du temps ; et il a été suggéré, au sein même du Conseil de l'Europe, de reconsidérer le rôle de l'Organisation à la lumière de l'évolution de sa relation avec l'UE et de son implication croissante dans les travaux du Conseil de l'Europe (rédaction de la Convention sur l'IA, par exemple, qui a été nourrie par la Déclaration), ainsi que de l'élargissement futur de l'UE et de l'attention croissante que l'UE accorde à l'état de droit et à la résilience démocratique, certains des piliers fondamentaux de l'action du Conseil de l'Europe et normes détaillées.

4.4.6. *Rayonnement réaffirmé du Conseil de l'Europe au-delà de ses États membres*

120. Grâce à une série d'instruments et de mesures adoptés à la suite de la Déclaration, le Conseil de l'Europe tire parti de son rayonnement au-delà de l'Europe. Après la Déclaration, les efforts d'ouverture aux États non européens se seraient focalisés sur l'aide à l'Ukraine et la promotion d'instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment l'Accord partiel élargi sur le Registre des Dommages.⁸² Outre les mesures prévues pour l'Ukraine, le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs instruments et conventions qui sont ouverts aux états non membres de l'Organisation (comme la Convention de Budapest sur la cybercriminalité) ; qui auraient permis de sensibiliser ces États après le Sommet et la Déclaration. La Convention-cadre sur l'IA a offert de nouvelles opportunités de coopération aux États non-membres de l'Organisation et non européens. On peut citer comme exemple concret le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (appelé aussi Centre Nord-Sud ou CNS),⁸³ qui est décrit comme un instrument déterminant pour soutenir les efforts des États membres du Conseil de l'Europe dans leur engagement à améliorer la dimension extérieure de l'Organisation.⁸⁴ La Cour entretient un dialogue et une bonne relation avec d'autres cours, également à travers son Réseau des cours supérieures, qui comprend les cours interaméricaine et africaine des droits de l'homme en tant qu'observatrices.

121. Bien que la dimension extérieure reçoive encore peu d'attention au sein de l'Organisation, cette situation est en train de changer grâce à la vision et à l'engagement du nouveau Secrétaire Général en faveur d'une amélioration de la dimension extérieure de l'Organisation, notamment par le renforcement des liens entre les programmes de la Politique de voisinage et les programmes existants⁸⁵. De plus, la Déclaration est décrite comme ayant facilité les discussions menées avec des acteurs extérieurs à l'Europe pour accroître le rayonnement du Conseil de l'Europe.

82. Conseil de l'Europe (25/03/2024), « 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, Islande, 16-17 mai 2023) – Suivi - Renforcer le rôle du Conseil de l'Europe dans l'architecture multilatérale européenne en évolution et dans la gouvernance mondiale en améliorant sa dimension extérieure », Projet de rapport du GR-EXT sur le suivi de la Déclaration de Reykjavík - document établi par la Direction des Affaires politiques et des relations extérieures GR-EXT(2024)6-final.

83. Le Centre Nord-Sud est un Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe et un instrument important de sa dimension extérieure.

84. Conseil de l'Europe (14/11/2023), « Améliorer la dimension extérieure du Conseil de l'Europe : Stratégie du Centre Nord Sud sur le moyen terme (2024-2027) » CNS/CE(2023)10.

85. Conseil de l'Europe (14/11/2023), « Améliorer la dimension extérieure du Conseil de l'Europe : Stratégie du Centre Nord Sud sur le moyen terme (2024-2027) » CNS/CE(2023)10.

5. Conclusions

122. Face aux difficultés traversées ces quelques dernières années, le Sommet et la Déclaration de Reykjavík ont été importants, pour renouveler l'engagement du Conseil de l'Europe et de ses États membres envers les valeurs de l'Organisation mais aussi pour valider ses travaux.

123. Les conclusions de l'évaluation tiennent compte du fait que la période qui s'est écoulée depuis l'adoption de la Déclaration a été courte et que sa mise en œuvre est toujours en cours. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe et ses institutions ont pris des mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre de la Déclaration. Le Secrétariat a transposé la Déclaration dans le Programme et Budget, un processus facilité par la Déclaration et par la proposition de différents scénarios, créant ainsi un environnement propice aux discussions et décisions.

124. En s'appuyant sur les constats, l'équipe d'évaluation présente l'appréciation générale de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence et de la cohérence comme suit :

- La réponse apportée jusqu'à présent par l'Organisation à la Déclaration est globalement efficace, mais certains domaines méritent une plus attention particulière. Le processus de transposition de la Déclaration dans le Programme et Budget a été mené à bien. D'autre part, des mesures importantes ont été initiées et déjà prises dans les domaines d'action prioritaires (Registre des Dommages, CGU, Convention-cadre sur l'IA, CDDEM, GME). Néanmoins, certaines attentes ambitieuses n'ont pas encore été satisfaites (mécanisme complet d'indemnisation, stratégie pour la démocratie, Comité de Reykjavík sur l'environnement) et la volonté politique des États membres, leur mobilisation et leur soutien financier doivent être maintenus pour parvenir aux résultats et à l'impact attendus de la Déclaration.
- La mise en œuvre de la Déclaration est largement en bonne voie et efficiente à ce jour, malgré l'absence d'un calendrier clairement établi sur lequel s'appuyer permettant d'apprécier son efficience.
- L'Organisation a apporté une réponse appropriée aux besoins de la situation géopolitique exprimés dans la Déclaration. Elle a pris des mesures concrètes concernant les domaines d'action prioritaires et ceux mentionnés de manière proéminente, tout en poursuivant ses activités en cours ; la Déclaration ayant validé ses travaux et sa raison d'être.
- La mise en œuvre de la Déclaration est cohérente avec les activités antérieures de l'Organisation, dans le prolongement des initiatives déjà en cours ou prévues. Des efforts de coordination et de collaboration avec les acteurs externes contribuent à une plus grande cohérence extérieure, mais la coopération en général pourrait être encore développée.

125. La mise en œuvre a été plus efficace dans les domaines d'action définis de manière concrète par la Déclaration, lesquels bénéficient de la volonté politique unifiée des États membres, notamment les domaines d'action en rapport avec l'Ukraine. La Déclaration a considérablement facilité les progrès sur les sujets confrontés à une certaine résistance. La progression a toutefois été plus lente pour ceux d'entre eux qui laissent une plus grande marge d'interprétation du texte et de l'intention de la Déclaration. Dans ces domaines, le consensus sur les mesures à prendre ou l'unité au sein des États membres fait souvent défaut. Les désaccords entre États membres sur certains

sujets (l'environnement et le droit à un environnement sain), en particulier, constituent un facteur contextuel clé dans l'interprétation des conclusions et des recommandations de ce rapport.

126. Hormis quelques exceptions, les travaux menés depuis l'adoption de la Déclaration s'inscrivent dans la continuité des activités en cours ou préalablement prévues. Ces activités ont été validées et donc renforcées par la Déclaration et, dans certains cas, par l'augmentation du budget. Garantir la cohérence dans le temps est important pour la continuité des travaux. Par conséquent, il convient également de trouver un équilibre entre la poursuite des activités en cours et les attentes de changement suscitées par la Déclaration et l'augmentation du budget. Malgré l'engagement des États membres à accroître les financements, et les efforts de réforme et leurs résultats, le financement actuel ne sera probablement pas suffisant pour satisfaire les ambitions définies dans la Déclaration compte tenu du fonctionnement actuel du Conseil de l'Europe et des travaux à effectuer. L'Organisation doit faire preuve de réalisme quant aux objectifs qu'elle peut atteindre avec ses ressources financières.

127. Il est important de souligner la nécessité, pour réaliser certains objectifs ambitieux de la Déclaration qui ne se sont pas encore concrétisés, de poursuivre les initiatives concernant les mécanismes de redevabilité pour l'Ukraine, la démocratie et l'environnement. Le Conseil de l'Europe doit préparer d'autres mesures de mise en œuvre qui tiennent explicitement compte des contraintes financières, accompagnées d'un mécanisme de suivi et de communications rapides sur les progrès accomplis en rapport avec la Déclaration. Les objectifs qui se matérialiseraient pas comme prévu, ou pas du tout, doivent être faire l'objet d'une analyse et leurs résultats doivent être communiqués afin de gérer les attentes. Une telle démarche sera essentielle pour assurer la mobilisation, l'adhésion et le soutien des États membres et des parties prenantes, sur les plans opérationnel, financier et politique.

128. La Déclaration fixe des objectifs ambitieux pour l'action de l'Organisation avec les états non-membres et les partenaires externes (dimension extérieure), ainsi que pour son travail de coopération sur le terrain. L'orientation et l'ampleur des travaux de l'Organisation dans ces domaines peuvent varier sensiblement en fonction des décisions qu'elle prendra. Certains choix pourraient effectivement exiger des changements plus fondamentaux dans le fonctionnement de l'Organisation, d'autres ne nécessiter aucun changement, et toutes les options intermédiaires sont envisageables. La réflexion du Secrétariat et des institutions du Conseil de l'Europe sur la voie à suivre doit reposer sur un dialogue, des stratégies et des considérations budgétaires inclusifs débouchant sur l'élaboration d'objectifs réalistes.

129. Si la mise en œuvre de la Déclaration a eu des effets positifs sur l'Organisation, il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact. Il est néanmoins important de souligner que cet impact dépasse largement les travaux du Secrétariat et des autres organes du Conseil de l'Europe. En effet, l'impact ne dépend pas uniquement des travaux de l'Organisation, mais repose en grande partie sur des actions concrètes menées en temps voulu par les États membres pour donner suite à leurs engagements. Dans un environnement en mutation rapide, la continuité du soutien politique et de la mobilisation n'est cependant pas assurée. La fréquence des sommets est un facteur important à prendre en considération, car elle influence la stabilité du système.

130. La Déclaration a souligné la nécessité d'élargir la participation de la société civile et de la jeunesse, et de les inclure dans ses activités. Pour cela, il convient de garantir l'engagement continu

de l'Organisation et la disponibilité de ressources afin de créer des conditions favorables et d'assurer une participation significative. S'agissant de la dimension extérieure, de la coopération et du travail de terrain susmentionnés, l'Organisation pourrait être amenée à changer de paradigmes pour atteindre ses objectifs, en fonction de ses ambitions.

131. Le Conseil de l'Europe aurait tout intérêt à affiner ses stratégies de communication sur les domaines d'activité importants afin de renforcer son impact. L'opinion sur la pertinence de l'Organisation en serait améliorée, et la compréhension ainsi que l'adhésion publiques seraient renforcées, comblant ainsi l'écart entre les objectifs institutionnels et les préoccupations de tout un chacun. Une telle démarche amplifierait le message de l'Organisation et démontrerait l'utilité pratique de ses travaux à un public plus large, notamment à la jeunesse et à la société civile. Elle pourrait également accroître la participation publique et de mieux faire comprendre le rôle essentiel du Conseil de l'Europe dans l'avenir de l'Europe.

132. Le bilan portant à la fois sur la façon dont la Déclaration a contribué à orienter l'action, à faciliter les discussions, à unir autour des valeurs, et sur les travaux menés au cours des deux années qui se sont écoulées depuis son adoption, est une occasion opportune pour le Conseil de l'Europe 1) d'assurer des échanges soutenus autour de ses valeurs et de ses travaux pour garantir la bonne mise en œuvre continue de la Déclaration et des résultats, 2) de faire en sorte que les questions clés soulevées par la Déclaration, qui sont en partie irrésolues pour l'instant, soient abordées de manière à obtenir les résultats et les effets escomptés, et 3) de gérer les attentes des parties prenantes à l'égard de la Déclaration.

6. Recommandations

133. Les recommandations émergentes ont été présentées et examinées avec le Groupe de référence à la fin de la phase de collecte de données, en décembre 2024. Les commentaires du Groupe de référence et l'analyse approfondie des données recueillies ont été pris en considération dans la version finale de ce rapport et de ses recommandations, présentées ci-après.

134. Le rapport formule cinq recommandations principales au Conseil de l'Europe pour renforcer la mise en œuvre future de la Déclaration afin d'en améliorer l'impact.

Volet 1 : Assurer un engagement continu autour des valeurs et des travaux du Conseil de l'Europe pour le succès de la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration.

Recommandation 1 : Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une approche intentionnelle et stratégique s'appuyant sur les voies et les mécanismes d'engagement existants et nouveaux afin de maintenir l'impulsion donnée par la Déclaration et l'engagement continu des États membres en faveur des travaux de l'Organisation, ainsi que leur engagement dans de nouvelles priorités selon les besoins. La question de l'organisation régulière de sommets a été discutée tout au long de cette évaluation. Sachant que l'organisation d'un sommet représente néanmoins toujours une décision politique dans une situation particulière, il semble bon de réfléchir aux autres instruments possibles pour réaffirmer la responsabilité commune de toutes les parties prenantes. Nous recommandons de confier cette tâche prospective ainsi que les communications connexes au Secrétaire Général de l'Organisation.

Recommandation 2 : Le Conseil de l'Europe devrait encourager des processus internes inclusifs et promouvoir la transversalité entre ses institutions et au sein de son Secrétariat. Des processus transparents et inclusifs devraient être mis en œuvre pour favoriser la compréhension des décisions programmatiques et budgétaires, et encourager l'adhésion à ces décisions. La transversalité est importante pour garantir une participation inclusive, créer des synergies, éviter les doubles emplois et favoriser l'apprentissage mutuel entre les diverses entités de l'Organisation. Elle favorise également l'unité d'une organisation constituée de plusieurs institutions. En termes concrets, la transversalité consiste à garantir des canaux de communication ainsi que le temps et l'espace nécessaires aux échanges, tout en gérant attentivement le temps et les ressources.

Volet 2 : Aborder les questions clés de la Déclaration qui restent en partie irrésolues.

Recommandation 3 : Le Conseil de l'Europe devrait établir des scénarios qui représentent les niveaux d'ambition possibles, les travaux à effectuer et les ressources nécessaires, en tenant compte des documents-cadres existants et des initiatives concernant :

- **L'engagement de la société civile et sa participation aux travaux du Conseil de l'Europe ;**
- **L'engagement de la jeunesse et sa participation aux travaux du Conseil de l'Europe ;**
- **La décentralisation de l'Organisation pour renforcer son travail de coopération sur le terrain ;**
- **L'interaction du Conseil de l'Europe avec les états non-membres et les partenaires externes (dimension extérieure).**

Des scénarios devraient être élaborés dans chacun de ces domaines, sachant que la progression dans ces domaines pourrait nécessiter des changements dans le fonctionnement de l'Organisation. Cet aspect doit faire l'objet d'une analyse détaillée, et les décisions concernant les changements doivent être étayées par des données factuelles. Les conditions nécessaires (processus, mécanismes, financement, soutien politique) et les conséquences des changements doivent également être évaluées. L'engagement, le soutien et l'implication de tous les Etats membres, doivent être à la hauteur des ambitions et honorés tout au long du processus.

Volet 3 : Gérer les attentes, en s'appuyant sur les principaux résultats attendus et en comblant les écarts entre les attentes et la réalisation effective des actions.

Recommandation 4 : Le Conseil de l'Europe devrait renforcer son cadre de gestion (planification, exécution et suivi continu) pour les initiatives dont les objectifs ambitieux n'ont pas encore été pleinement concrétisés, afin que les décisions concernant leur poursuite ou non soient éclairées par des données factuelles recueillies tout au long du processus. Cette mesure favoriserait l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de la Déclaration et stimulerait la prise de décision. Elle pourrait être particulièrement appropriée pour les volets suivants :

- **Un mécanisme complet d'indemnisation** à la suite de l'établissement du Registre des Dommages ;
- **La démocratie, par l'élaboration d'une stratégie en la matière ;**
- **L'environnement, avec la création du Comité de Reykjavík.**

À un niveau plus détaillé, les mesures prises devraient suivre une approche globale permettant d'assurer le suivi des processus, d'identifier les écarts entre les projets et les résultats, et de prendre les décisions en temps opportun pour avancer.

Recommandation 5 : Le Conseil de l'Europe devrait tirer parti de la mise en œuvre et l'impact des résultats concrets issus de la Déclaration pour promouvoir son travail auprès de diverses parties prenantes, notamment de la société civile, en utilisant des messages plus précis. Cela implique de communiquer sur son travail à des étapes importantes de la mise en œuvre au moyen de messages ciblés destinés à divers publics, y compris au-delà des cercles institutionnels et gouvernementaux. Les messages devraient également aborder les défis et réflexions et, dans l'ensemble, aligner les attentes des parties prenantes sur les travaux en cours et futurs.

Annexes

Liens vers les annexes (Volume II) (en anglais uniquement) : <https://rm.coe.int/1680b5f5c0>

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.