

ÉVALUATION DES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX

Rapport final



ÉVALUATION DES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX

Rapport final

Période d'évaluation :

Février 2018 – juin 2019

Évaluateurs :

Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES)

Organisation commissionnaire :

Direction de l'audit interne de l'évaluation du Conseil de l'Europe

Référence :

2019(27)

Juin 2019

Conseil de l'Europe : 2019

Ce rapport a été préparé par la Direction de l'audit interne et de l'évaluation avec l'assistance du «Centre des services de stratégie et d'évaluation (CSES)». Il est basé sur un cahier des charges établi suite à un échange de vues avec le Groupe de Référence constitué des principaux acteurs du Secrétariat du CdE qui ont accompagné l'exercice d'évaluation en fournissant des informations orales et écrites tout au long du processus. Le rapport reflète les vues des évaluateurs indépendants, qui ne sont pas forcément celles du CdE. Nous exprimons toute notre gratitude envers les différents partenaires des Etats Membres concernés par l'exercice et aux membres du CdE, tout spécialement à toutes les personnes rencontrées lors de cette évaluation ou qui ont répondu à une enquête.

Photos © Shutterstock

Table des matières

RÉSUMÉ	7
Objectifs de l'évaluation	7
Conclusions générales	7
Scénarios futurs	8
Recommandations pour l'avenir	8
INTRODUCTION	11
Objectifs et portée de l'étude	11
Programme de recherche	11
LES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE	15
Aperçu du système de comités intergouvernementaux	15
Fondement juridique et structures des comités intergouvernementaux	16
Produits des comités intergouvernementaux	21
Ressources financières et humaines	22
Réformes du système de comités	23
EXAMEN DES PRINCIPALES QUESTIONS DE L'ÉVALUATION	29
Introduction	29
Pertinence des activités des comités pour les principaux acteurs concernés	30
Capacité des comités à atteindre leurs buts	38
Efficience des comités	42
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51
Conclusions	51
Recommandations pour l'avenir	53
ANNEXE A - EVALUATION FRAMEWORK - EN ANGLAIS UNIQUEMENT	57
Theory of change	57
Key evaluation issues	58
ANNEXE B - COMPARATORS - EN ANGLAIS UNIQUEMENT	59
ANNEXE C - SURVEY DATA - EN ANGLAIS UNIQUEMENT	61



Résumé

Le présent rapport contient l'évaluation des comités intergouvernementaux que le Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) a menée pour le Conseil de l'Europe. Cette mission a été placée sous la responsabilité de la Direction de l'audit interne et de l'évaluation (DIO) du Conseil de l'Europe.

1.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation porte sur les comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe en vue de tirer des enseignements de l'expérience et de faire des recommandations sur la façon d'améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des travaux de ces comités. Elle pose les grandes questions suivantes :

- ▶ **concernant la pertinence** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux correspondent-ils aux besoins des États membres et aux objectifs du Conseil de l'Europe ?
- ▶ **concernant l'efficacité** – dans quelle mesure les comités intergouvernementaux atteignent-ils leurs objectifs ?
- ▶ **concernant l'efficience** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux sont-ils organisés de manière efficiente ?

L'évaluation concerne les travaux de tous les comités intergouvernementaux, y compris les comités directeurs, les organes subordonnés et les comités ad hoc figurant dans le Programme et Budget 2018-2019.

Elle consiste à la fois en des recherches documentaires et en un programme d'entretiens avec des membres de représentations permanentes et des agents du Conseil de l'Europe, les présidents, vice-présidents et observateurs de dix comités, ainsi qu'avec les représentants de quatre organisations retenues aux fins de comparaison (Commission européenne, OCDE, OIT et UNESCO). Un atelier a été organisé avec ces quatre organisations. Enfin et surtout, un sondage en ligne a été entrepris auprès des membres des comités, qui a recueilli 516 réponses au total.

1.2 CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, qui est au cœur de l'Organisation, a un rôle crucial à jouer pour aider cette dernière à accomplir sa mission. Les comités ont accompli de grands progrès au fil des ans et ont joué un rôle clé dans l'élaboration de normes communes dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Les normes communes qui découlent des travaux des comités intergouvernementaux sont utilisées également par la Cour européenne des droits de l'homme et par les mécanismes et organes de suivi.

De plus, les comités intergouvernementaux assurent dans certains domaines stratégiques la liaison entre le Conseil de l'Europe et les États membres et, parfois, notamment pour ce qui concerne la Convention culturelle, également entre le Conseil de l'Europe et des États non membres. Le fait même de rapprocher des représentants des 47 États membres pour qu'ils partagent leur expérience et des exemples de bonnes pratiques constitue un instrument important d'intensification de la coopération et du partage d'expérience et de connaissances entre les pays en matière de législation, de politiques et de pratiques. D'une manière générale, les comités jouent un rôle dans la réalisation d'une union plus étroite entre les États membres, qui est l'un des buts énoncés à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe.

Outre ces réalisations, l'évaluation a recensé quelques défaillances dans le système de comités, qui a évolué sur une longue période et est perçu dans certains cas comme une structure relativement lourde et complexe manquant parfois de cohérence, de transparence et d'une orientation stratégique claire. Une série de restrictions budgétaires et de coupes d'effectifs a mis à rude épreuve le système de comités intergouvernementaux et les secrétariats connexes.

Le mandat de l'évaluation a mis en lumière des questions essentielles de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Pour ce qui concerne la **pertinence**, comme expliqué au point 3.2 du rapport, les activités des comités présentent généralement un grand intérêt à la fois pour répondre aux besoins des États membres

et pour atteindre les objectifs du Conseil de l'Europe, mais dans une mesure variable selon les comités et les États membres. Les règles qui déterminent la création et la dissolution des comités sont particulièrement importantes dans ce contexte, tout comme la façon dont le mandat des comités est établi. Dans ce rapport, nous faisons valoir que des améliorations sont nécessaires à cet égard.

Pour ce qui concerne **l'efficacité**, l'évaluation conclut que les comités intergouvernementaux obtiennent de bons résultats au regard de leurs mandats, sachant que des objectifs spécifiques n'y sont pas toujours clairement définis. De même, par rapport aux objectifs plus généraux du Conseil de l'Europe, il est difficile de déterminer l'efficacité de façon constructive car les trois piliers sont définis de manière très large. Au point 3.3, nous commentons les défaillances du cadre de mesure de la performance des comités intergouvernementaux. Pour ce qui concerne l'efficacité, comme expliqué au point 3.4, le système de comités intergouvernementaux se heurte à des contraintes financières toujours plus importantes qui compliquent la réalisation de certaines tâches. Le rapport souligne en outre la possibilité de rationaliser le système de comités et d'améliorer les méthodes de travail.

1.3 SCÉNARIOS FUTURS

L'avenir fait entrevoir trois scénarios de base pour l'évolution du système de comités :

- ▶ **Scénario 1 : Statu quo** – le système de comités intergouvernementaux en place continue de fonctionner sans aucun changement ;
- ▶ **Scénario 2 : Changement limité** – dans ce scénario, quelques changements limités sont apportés au système de comités mais uniquement pour les procédures, sans toucher à des aspects plus fondamentaux tels que la structure du système ;
- ▶ **Scénario 3 : Changement radical** – le troisième scénario impliquerait des changements beaucoup plus radicaux à apporter aux comités intergouvernementaux, par la prise de mesures destinées à restructurer le système et à recentrer ses objectifs ainsi qu'à réformer les procédures.

Si l'on compare ces trois scénarios, **le scénario 1** pourrait s'imposer simplement du fait de l'absence de consensus clair associé à une inertie institutionnelle. **Le scénario 2** répond à la nécessité d'apporter des changements et est un compromis entre le statu quo et un changement plus radical, ce qui semble être la perspective la plus réaliste. Il est peu probable à ce stade que **le scénario 3** en tant que tel se produise ; en revanche, certains de ses éléments pourraient être combinés avec une approche progressive. Le scénario 3 pourrait s'avérer nécessaire si le Conseil de l'Europe était confronté à de nouvelles contraintes budgétaires.

Les consultations entreprises pour cette étude donnent à penser qu'il n'y a pas de consensus parmi les principaux acteurs concernés, ni sur le besoin de changement du système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe ni, dans le cas de ceux qui prônent le changement, sur ce que cela devrait impliquer. Plus spécifiquement, une majorité écrasante des **membres de comités** ayant répondu à l'enquête en ligne serait plutôt favorable au statu quo. Les avis **des agents du Conseil de l'Europe** vus en entretien étaient plus partagés, certains soutenant la nécessité d'apporter des changements, toutefois assez limités dans de nombreux cas, tandis que bon nombre d'autres agents se sont prononcés pour le maintien du statu quo. Les membres de **représentations permanentes** étaient pour leur part assez nettement divisés, entre ceux en faveur de changements profonds et radicaux et ceux en faveur du système actuel.

En dépit de l'absence de consensus clair sur la nécessité de changement, nous présentons ci-après un certain nombre de recommandations pour l'évolution du système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe. Ces recommandations se fondent sur notre évaluation, en qualité d'experts indépendants, des éléments factuels recueillis lors de nos recherches.

1.4 RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

Le présent rapport contient un certain nombre de recommandations découlant de l'évaluation pour l'évolution future du système de comités intergouvernementaux. Ces recommandations sont détaillées dans la partie 4 du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Structure et gouvernance des comités

- ▶ **Recommandation 1** : Le Comité des Ministres et le ou la Secrétaire Général-e devraient de concentrer sur la définition de cadres stratégiques pour les comités et demander un reporting à un niveau stratégique.
- ▶ **Recommandation 2** : Le ou la Secrétaire Général-e devrait clarifier comment les comités sont créés et dissous.
- ▶ **Recommandation 3** : Le projet de mandat devrait être examiné systématiquement par le comité concerné avant d'être approuvé par les Délégués des Ministres, et les présidents des comités devraient avoir au moins un mandat de deux ans.
- ▶ **Recommandation 4** : La coordination et la coopération entre les comités intergouvernementaux devraient être renforcées..

Rôle des Secrétariats et d'autres structures d'appui

- ▶ **Recommandation 5** : La mobilisation de ressources extrabudgétaires est nécessaire pour soutenir les travaux des comités intergouvernementaux.
- ▶ **Recommandation 6** : Le personnel et le budget opérationnel des comités devraient être planifiés et déployés avec une plus grande flexibilité.
- ▶ **Recommandation 7** : Il pourrait être envisagé d'externaliser et/ou de mutualiser les tâches entraînant des déplacements en lien avec les réunions des comités et d'autres visites gérées actuellement par chaque secrétariat au nom des membres de son comité.

Méthodes de travail

- ▶ **Recommandation 8** : Il conviendrait d'étudier la possibilité de tenir plus de réunions de comités en dehors de Strasbourg.
- ▶ **Recommandation 9** : S'il est important que les membres des comités se réunissent en personne, il conviendrait aussi d'étudier la possibilité d'une « participation à distance » à certaines sessions, notamment les réunions de bureaux, et d'expérimenter ce type de participation.
- ▶ **Recommandation 10** : Il conviendrait d'améliorer la façon dont les comités font part de leurs activités et interagissent avec les principaux acteurs concernés.
- ▶ **Recommandation 11** : Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la performance des comités.
- ▶ **Recommandation 12** : À supposer que les recommandations de la présente évaluation soient adoptées en tout ou partie, il conviendrait d'apporter des changements à la Résolution CM/Res(2011)24 pour mettre en œuvre lesdites recommandations.

Points à soumettre à l'examen des États membres

- ▶ **Point pour examen 1** : Les ministères des Affaires étrangères pourraient améliorer la communication au niveau national et la façon dont les ministères de tutelle coordonnent leurs activités relativement aux comités intergouvernementaux.
- ▶ **Point pour examen 2** : Dans les quelques cas où des dispositions ont été prises pour que les États membres couvrent les frais de déplacement de leurs comités, les États membres devraient s'employer activement à faire en sorte que les comités puissent travailler efficacement en prenant en charge les frais de déplacement des représentants nationaux.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



Chapitre 1

Introduction

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉTUDE

L'évaluation porte sur les comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe en vue de tirer des enseignements de l'expérience et de faire des recommandations sur la façon d'améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des travaux desdits comités. Elle pose les grandes questions suivantes :

- ▶ **concernant la pertinence** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux correspondent-ils aux besoins des États membres et aux objectifs du Conseil de l'Europe ?
- ▶ **concernant l'efficacité** – dans quelle mesure les comités intergouvernementaux atteignent-ils leurs objectifs ?
- ▶ **concernant l'efficience** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux sont-ils organisés de manière efficiente ?

L'évaluation concerne les travaux de tous les comités intergouvernementaux, y compris les comités directeurs, les organes subordonnés et les comités ad hoc figurant dans le Programme et Budget 2018-2019. Les comités de suivi et les comités de conventions créés d'après une résolution du Comité des Ministres ou une convention ne font pas partie du champ de cette évaluation en raison de différences liées à leur mode de création, leurs tâches et la façon dont leurs travaux sont planifiés, priorisés et suivis. L'évaluation porte sur les travaux des comités intergouvernementaux effectués sur la période 2014-2018.

Les constatations finales devraient servir aux secrétariats et aux membres des comités intergouvernementaux, au senior management du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres. Les agents prenant part aux activités de suivi et de coopération technique peuvent être intéressés également par les résultats de l'évaluation. Celle-ci contient à cet égard des informations factuelles sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des travaux des comités, qui permettent de cerner les obstacles et les points à améliorer, ainsi que les enseignements tirés et les bonnes pratiques. Les principaux acteurs concernés par l'évaluation étaient représentés dans un groupe de référence constitué pour fournir des orientations utiles à l'évaluation.¹

1.2 PROGRAMME DE RECHERCHE

T Le diagramme figurant ci-après donne un aperçu du programme de recherche établi pour l'évaluation, avec indication du chronogramme des différentes phases.

1. Le groupe de référence est composé de représentants de la Direction de l'antidiscrimination, la Direction de la participation démocratique, la Direction du Programme et Budget, la Direction de la dignité humaine, de l'égalité et de la gouvernance, la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé, la Direction des droits de l'homme, la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, ainsi que du Cabinet et du Secrétariat du Comité des Ministres.

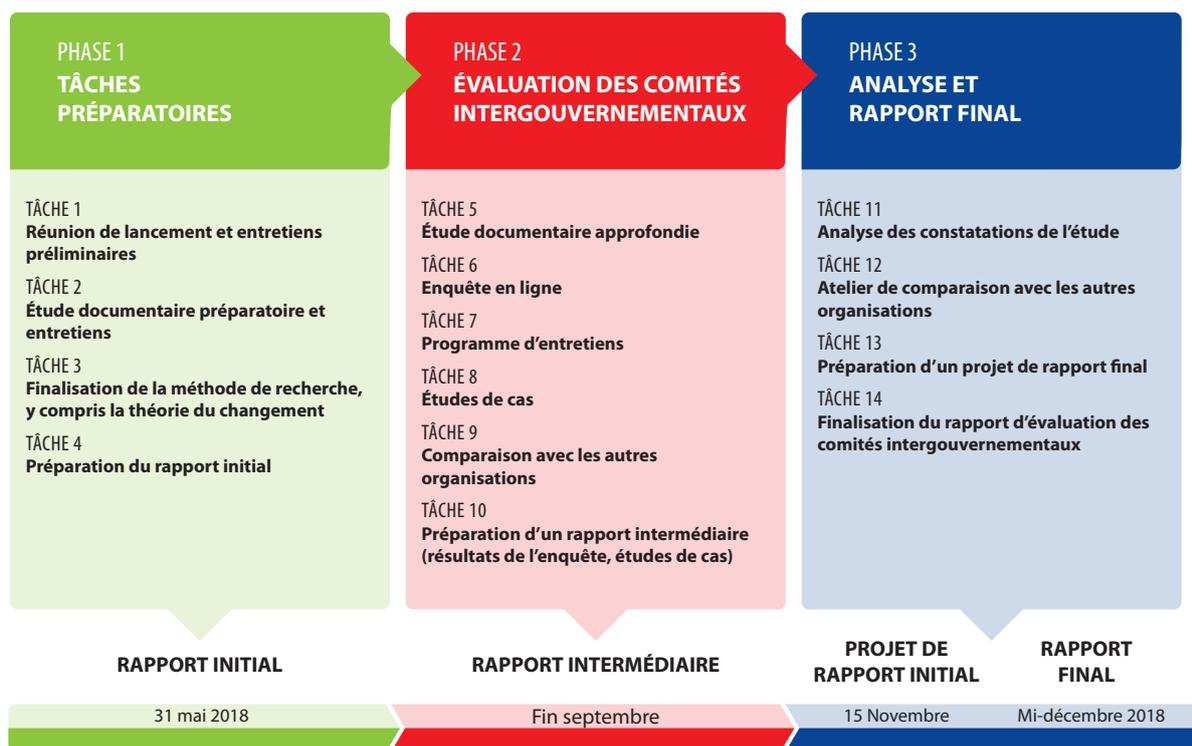


Figure 1.1 : Programme de recherche

À la suite de l'attribution du contrat de mission, une réunion de lancement a eu lieu avec la DIO le 22 mai 2018, à Strasbourg. Les travaux de recherche, qui ont débuté en juin 2018, ont consisté en des recherches documentaires, un sondage en ligne, des entretiens individuels, des études de cas et un exercice de comparaison avec d'autres organisations retenues aux fins de comparaison. Les premières constatations ont été présentées dans un rapport initial qui a été examiné lors d'une réunion du groupe de référence le 19 juin, puis validé le 18 juillet 2018.

Les **recherches documentaires** ont traité une grande variété de supports d'informations relatifs aux comités intergouvernementaux, notamment leurs indicateurs clés (nombre et type de comités, ainsi que leurs membres, par exemple, la fréquence à laquelle ils se réunissent et quels produits ont été réalisés), leurs mandats, rapports, notes de réunions et d'autres documents. Les travaux de recherche ont porté principalement sur les dix comités sélectionnés pour les études de cas (voir ci-après), sachant que d'autres documents importants et rapports ont aussi été analysés pour les autres comités afin d'obtenir un aperçu complet des activités des comités.

Un **sondage en ligne** a été lancé le 7 septembre 2018, auquel tous les participants de comités (membres, observateurs et autres participants en dehors des agents du Conseil de l'Europe) ont été invités à répondre. Le questionnaire était disponible en anglais et en français. Un rappel a été envoyé à la mi-septembre. Lorsque l'enquête a été close, le 25 septembre, 516 réponses avaient été reçues au total. L'annexe C donne un aperçu du nombre de réponses par comité.

Trois missions ont été effectuées à Strasbourg pour mener à bien un **programme d'entretiens** avec des membres de représentations permanentes et des agents du Conseil de l'Europe.²

Des entretiens téléphoniques ont eu lieu également avec les présidents, vice-présidents et observateurs des dix comités sélectionnés pour une étude approfondie et avec des représentants des quatre organisations retenues aux fins de comparaison. Au total, 53 entretiens ont eu lieu pour l'évaluation. Le tableau suivant présente une ventilation des réponses au sondage et du programme d'entretiens :

2. La DIO a organisé des entretiens avec le personnel du Conseil de l'Europe. Toutes les représentations permanentes ont été invitées à participer aux entretiens lors des trois missions effectuées à Strasbourg et toutes les personnes qui ont manifesté leur intérêt ont été vues en entretien.

PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS	SONDAGE	ENTRETIENS	TOTAL
Personnel du Conseil de l'Europe	0	18	18
Représentations permanentes	0	18	18
Membres de comités	516	33	549
Autres	0	6	6
TOTAL	516	75	591

Tableau 1.1 : Ventilation des réponses au sondage et du programme d'entretiens³

Les **études de cas** avaient pour objet d'examiner en détail un échantillon de comités à l'aune des critères d'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacités. Dix comités ont été sélectionnés pour les études de cas, l'idée étant que les constatations des études pourraient s'appliquer aux autres comités intergouvernementaux. Les dix comités ont été sélectionnés de sorte à représenter au mieux la diversité du système, compte tenu de leurs travaux thématiques, de la direction générale à laquelle ils sont rattachés, de leur statut (comité directeur, comité ad hoc ou organe subordonné) et de leur groupe de rapporteurs. La sélection des comités pour les études de cas a été entreprise en consultation avec le senior management et le groupe de référence.

	ACRONYME	DG	TYPE	GRUPE DE RAPPORTEURS
1	CDDH	DGI	Comité directeur	GR-H
2	PECS	DGI	Comité ad hoc	GR-SOC
3	CD-P-TO	DGII	Comité directeur	GR-SOC
4	CMJ	DGII	Comité ad hoc	GR-C
5	CCJE	DGI	Comité ad hoc	GR-J
6	CDDG	DGII	Comité directeur	GR-DEM
7	CDPC	DGI	Comité directeur	GR-J
8	CDPPE	DGII	Comité directeur	GR-C
9	CAHENF	DGII	Comité ad hoc	GR-SOC
10	DH-BIO	DGI	Organe subordonné	GR-H

Tableau 1.2 : Sélection des études de cas

Dans le cadre des études de cas, des recherches documentaires ont été effectuées pour mieux comprendre les buts, les activités, les méthodes de travail et les produits des comités. Cet aspect a été complété par des entretiens avec les présidents, les vice-présidents, les secrétariats et (le cas échéant) un observateur sélectionné pour chaque comité.

Les travaux de recherche ont également pris la forme d'un **exercice d'étalonnage**. Quatre organisations ont été retenues aux fins de comparaison avec le Conseil de l'Europe, à savoir la Commission européenne, l'OCDE, l'UNESCO et l'OIT. Un atelier a été organisé au Conseil de l'Europe, le 8 novembre 2018, avec des représentants de ces organisations pour échanger sur des problèmes communs aux systèmes de comités des différentes organisations et sur les bonnes pratiques appliquées dans le domaine.

Une explication plus détaillée du cadre d'évaluation qui a guidé la présente étude figure à l'annexe A.

3. Ces chiffres englobent les entretiens effectués par les évaluateurs externes et non les entretiens supplémentaires effectués par la DIO – des notes portant sur ces entretiens ont été communiquées aux évaluateurs externes.



Chapitre 2

Les comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe

T Cette section replace l'évaluation des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans son contexte. Après une description du système actuel de comités, nous examinons les réformes menées par le passé.

2.1 APERÇU DU SYSTÈME DE COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX

T Les comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, souvent qualifiés d'« épine dorsale » de l'Organisation, constituent l'un des mécanismes primaires qui permettent à tous les États membres d'échanger sur des questions d'intérêt commun et de s'entendre sur des actions conjointes en vue de la sauvegarde et de la mise en œuvre des principes d'État de droit, de droits de l'homme et de libertés

fondamentales. Ils sont un volet majeur du Conseil de l'Europe et de son action à l'appui des États membres (représentés par les membres des comités et au Comité des Ministres) et d'autres structures du Conseil de l'Europe. Les comités contribuent à la réalisation d'une union plus étroite entre les États membres, qui est l'un des buts énoncés à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe. Les normes communes qui découlent des travaux des comités intergouvernementaux sont utilisées également par la Cour européenne des droits de l'homme et par les organes de suivi.

Les activités du Conseil de l'Europe s'articulent sur trois dimensions – **activités normatives, de suivi et de coopération** – qui forment un « triangle » dynamique. Ce « triangle », qui pose le cadre global dans lequel les comités intergouvernementaux exercent leurs activités, se présente comme suit :

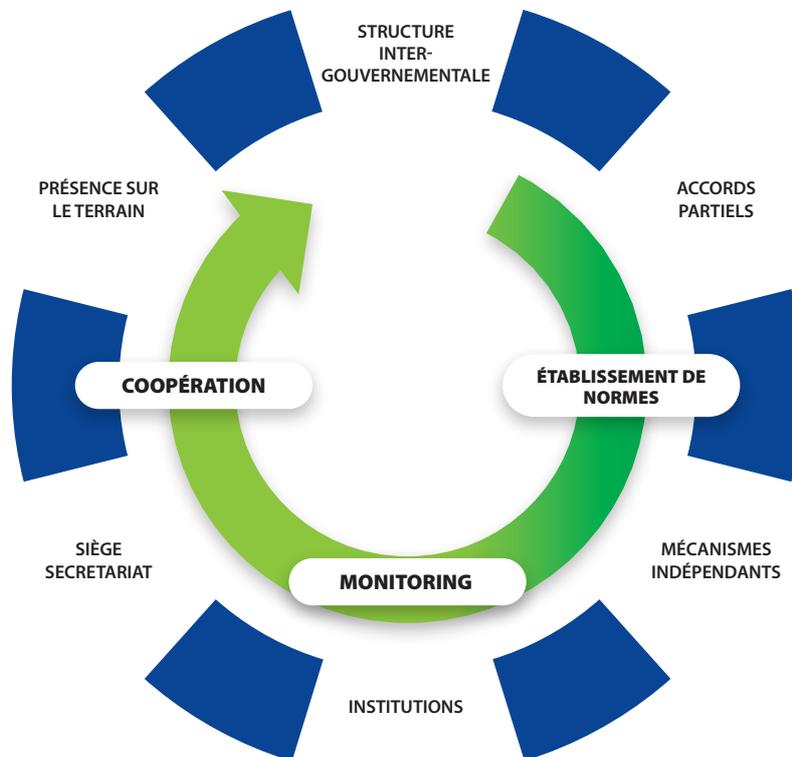


Figure 2.1 : « Triangle dynamique » du Conseil de l'Europe
Source : CM (2018) : Programme et Budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe, CM(2018)1-rev2.

Le Conseil de l'Europe décrit les éléments qui composent le « triangle » dynamique comme suit :⁴

Établissement de normes : concerne les activités visant l'élaboration et l'adoption de normes, contraignantes ou non, et l'identification de bonnes pratiques, par exemple les conventions, protocoles, recommandations, conclusions, lignes directrices, recommandations politiques et codes de conduite. De manière plus informelle, les comités sont également un canal de communication important entre États membres, d'autant que la pression par les pairs exercée via les discussions entre membres de comités peut s'avérer utile pour encourager les États membres à rendre leurs normes plus strictes dans les domaines couverts. Le fait que le Conseil de l'Europe réunisse les ministères spécialisés (au sein des différents comités) et les ministères des Affaires étrangères (au Comité des Ministres) ajoute à cet effet de pression. Les travaux des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe concernent essentiellement l'établissement de normes.

Activités de suivi (monitoring) : couvrent les activités visant à évaluer le respect par les États des normes susmentionnées, que ce soit dans le cadre d'obligations légales ou à titre volontaire, en suivant une procédure juridique ou non, par exemple pour apprécier le respect par un État des dispositions d'une convention, d'une recommandation ou d'un engagement qu'il a pris. Le Conseil de l'Europe compte un certain nombre de comités de suivi, mais qui ne relèvent pas du champ de l'évaluation.

Activités de coopération : couvrent les activités menées essentiellement sur le terrain (dans les États membres et d'autres États) en vue de sensibiliser aux normes et aux politiques adoptées

4. CM(2018)1-rev2 - Programme et Budget du Conseil de l'Europe 2018-2019.

par l'Organisation, d'aider les États en examinant leurs lois et leurs pratiques à la lumière de ces normes et de renforcer leurs capacités, y compris lorsque les procédures de suivi révèlent des domaines où des mesures s'imposent pour parvenir à la conformité avec les normes de l'Organisation (activités menées sous forme de séminaires, de visites d'études, de formations, d'évaluations d'experts, etc.). Cette dimension inclut les activités de défense d'intérêts et de dialogue, la communication avec les ONG, la diffusion de normes, de bases de données et de produits du savoir, le renforcement des capacités, l'échange de bonnes pratiques et la facilitation du dialogue et la coordination entre gouvernements. Dans certains cas, les comités intergouvernementaux prennent part également aux activités de coopération, surtout lorsque celles-ci aident à élever le niveau des normes dans les États membres (par exemple, dans le domaine de l'éducation).

2.2 FONDEMENT JURIDIQUE ET STRUCTURES DES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX

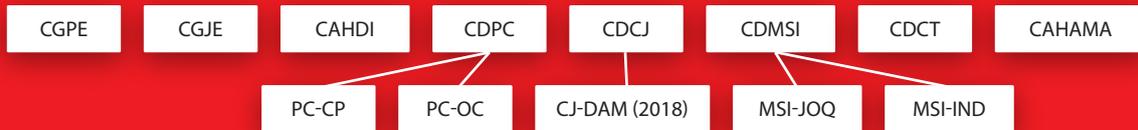
L'article 17 du **Statut du Conseil de l'Europe** pose le fondement juridique des comités intergouvernementaux en prévoyant que « le Comité des Ministres peut constituer, à toutes fins qu'il jugera désirables, des comités ou commissions de caractère consultatif ou technique ». Le document de principe qui régit la création, la structure et la façon de travailler des comités est la Résolution **CM/Res (2011) 24** concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail (adoptée par le Comité des Ministres le 9 novembre 2011 à la 1125e réunion des Délégués des Ministres).

La structure actuelle du système de comités, qui repose sur les trois grands « piliers » du Conseil de l'Europe – droits de l'homme, État de droit et démocratie – est décrite ci-après :

DROITS DE L'HOMME



ÉTAT DE DROIT



DÉMOCRATIE



Figure 2.2 : Structure intergouvernementale (2018-2019)⁵
Source : CM (2017), Projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale, CM(2017)131-rev.

5. Le diagramme n'inclut pas les cinq comités de l'Accord partiel de l'EDQM, bien que ces comités soient couverts par l'évaluation.

La résolution CM/Res(2011)24 prévoit deux types de comités : d'une part les comités directement responsables devant le Comité des Ministres, c'est-à-dire les **comités directeurs**, qui exercent des fonctions de planification et de direction, et les **comités ad hoc** – à la différence d'un comité directeur, un comité ad hoc a un mandat axé sur un thème spécifique, par exemple, les Roms et les Gens du voyage dans le cas du CAHROM ; d'autre part, les **organes subordonnés** de comités directeurs ou ad hoc, qui sont chargés de tâches spécifiques et limitées. Par exemple, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information a deux comités subordonnés, dont l'un (le comité d'experts sur les intermédiaires d'internet), actif du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2017, a préparé des propositions normatives sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet ; l'autre comité, le comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, a préparé un projet de recommandation sur le sujet de son intitulé. Les deux propositions normatives de ces comités ont été adoptées en mars 2018 et sont désormais des recommandations à part entière. Des structures subordonnées sont proposées dans les conditions suivantes : avoir une mission et un objectif clairs, un lien avec une activité prioritaire spécifique (dissolution une fois l'activité achevée) et un mandat limité à un cycle de programmation maximum de deux ans (pas de renouvellement automatique ni de prolongation).

Les mandats des comités sont guidés par le cycle du Programme et Budget, tel que proposé par le Secrétaire Général et adopté par le Comité des Ministres. La structure des comités intergouvernementaux pour 2018-2019 se fonde sur les critères suivants, tirés du Programme et Budget annuel⁶ : les comités devraient être guidés en premier lieu par les priorités pour s'assurer de la pertinence des activités sous l'angle politique compte tenu des priorités fondamentales de l'Organisation, être composés de représentants d'États membres de haut niveau et promouvoir le dialogue intergouvernemental au niveau paneuropéen. Ils devraient aussi se limiter au cycle biennal, sans renouvellement ni prolongation automatiques de leur mandat, et leurs activités devraient être clairement liées au Programme pour le biennium à venir. Les comités sont composés généralement de représentants des ministères compétents des États membres, placés sous la supervision des ministères des Affaires étrangères via le Comité des Ministres. La participation de ministères spécialisés est un atout essentiel de l'Organisation. La structure proposée pour le

6. CM(2017)131-rev – Projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale (diffusion restreinte).

prochain biennium vise à assurer la participation continue de ces ministères aux travaux intergouvernementaux.

La structure intergouvernementale du Conseil de l'Europe se compose actuellement de quatorze comités directeurs, dix comités ad hoc et neuf groupes subordonnés. Il était prévu initialement de créer un comité supplémentaire (CAHDPH), mais cette idée a été abandonnée entretemps. L'encadré suivant, extrait du document CM(2017)131-rev⁷, résume les fonctions de tous les comités, à l'exception des cinq comités de l'EDQM.

7. CM(2017)131-rev – Projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale (diffusion restreinte).

LISTE DES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX (2018-2019)

Pilier I : Droits de l'homme

- ▶ **Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine des droits de l'homme, y compris la bioéthique.

Structures subordonnées au CDDH :

- **Le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC)** s'occupe des tâches relatives à l'amélioration du système de la Convention, en particulier aux suites données aux Déclarations de Brighton et de Bruxelles.
 - **Le Comité de bioéthique (DH-BIO)** s'occupe des tâches relatives à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine et mène les travaux intergouvernementaux qui lui sont confiés par le Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme dans le domaine de la biomédecine.
- ▶ **La Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC)** mène les travaux intergouvernementaux concernant l'égalité entre les femmes et les hommes et soutient la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre.

Structures subordonnées au GEC :

- **Le Comité de rédaction sur la prévention et la lutte contre le sexisme (GEC-Sexisme)** est chargé de rédiger un projet de recommandation sur le sujet.
- ▶ **Le Comité ad hoc sur les droits des personnes handicapées (CAHDPH)** réalise des travaux intergouvernementaux dans le domaine concerné et soutient notamment la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe sur le handicap. Le CAHDPH a été dissous ;
 - ▶ **Le Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux relatifs aux Roms et aux Gens du voyage ; il soutient notamment la mise en œuvre d'activités pertinentes lancées par le Conseil de l'Europe, en particulier dans le cadre du « Plan d'action thématique pour l'inclusion des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) » et suit leur mise en œuvre ;
 - ▶ **Le Comité ad hoc pour les droits de l'enfant (CAHENF)** mène des travaux intergouvernementaux dans le domaine concerné et soutient notamment la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant et du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe ;
 - ▶ **La Plateforme européenne de cohésion sociale (PECS)** veille à l'intégration de la cohésion sociale dans toutes les activités du Conseil de l'Europe et encourage l'échange de bonnes pratiques et d'approches novatrices dans le domaine de la cohésion sociale ;

Pilier II : État de droit

- ▶ **Le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)** est un organe consultatif dont les activités portent sur la situation spécifique des procureurs ;
- ▶ **Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)** est un organe consultatif dont les activités portent sur les questions d'indépendance, d'impartialité et de compétence des juges.
- ▶ **Le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)** examine les questions de droit international public et mène des échanges et coordonne les points de vues des États Membres ;
- ▶ **Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe en matière de droit pénal, de procédure pénale, de criminologie et de pénologie ;

Structures subordonnées au CDPC :

- **Le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC)** suit et évalue le fonctionnement des conventions sur la coopération internationale dans le domaine pénal en vue de faciliter leur mise en œuvre pratique et d'améliorer l'efficacité de la coopération internationale dans le domaine pénal ;
 - **Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP)** mène des travaux intergouvernementaux concernant les systèmes pénitentiaires et de probation, notamment pour ce qui concerne la radicalisation en prison ;
- ▶ **Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine du droit public et du droit privé ;

Structures subordonnées au CDCJ :

- **Le Comité d'experts sur la rétention administrative des migrants (CJ-DAM – 2018 uniquement)**, créé pour mettre à profit une expertise allant au-delà de celles des membres du CDCJ issus de ministères, finalise ses travaux sur la codification des normes internationales existantes relatives aux conditions de rétention des migrants dans des centres administratifs fermés et, le cas échéant, dans d'autres lieux de rétention non pénale ;
- ▶ **Le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine de la liberté d'expression, des médias, de la société de l'information et de la protection des données, y compris la mise en œuvre de la Stratégie de gouvernance d'internet du Conseil de l'Europe

Structures subordonnées au CDMSI :

- **Le Comité d'experts interdisciplinaire sur les dimensions des droits de l'homme dans le traitement automatisé des données et les différentes formes d'intelligence artificielle (MSI-AUT)** examine les suites à donner à l'étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisés des données ;
- **Le Comité d'experts sur le journalisme de qualité à l'ère du numérique (MSI-JOQ)** prépare un projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement propice à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ;
- ▶ **Le Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux relatifs au terrorisme (ex-CODEXTER) ;
- ▶ **Le Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA)** coordonne les positions de tous les États Parties à la Convention culturelle européenne s'agissant des questions relatives à l'Agence mondiale antidopage (AMA) ;

Pilier III : Démocratie

- ▶ **Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine de la démocratie ;
- ▶ **Le Comité directeur du Conseil de l'Europe pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine de l'éducation ;
- ▶ **Le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), le Conseil consultatif sur la jeunesse (CCJ) (non gouvernemental) et le Conseil mixte sur la jeunesse (CMJ)** sont des structures de cogestion consacrées à l'établissement de priorités dans le secteur de la jeunesse ;

Structure subordonnée au CMJ :

- **Le Comité de programmation pour la jeunesse (CPJ)** établit le programme biennal d'activités des Centres européens de la jeunesse et du Fonds européen pour la jeunesse, en accord avec la décision du Conseil mixte sur les priorités et les résultats attendus ;
- ▶ **Le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP)** supervise et coordonne les travaux intergouvernementaux dans le domaine de la culture, du patrimoine et du paysage.

Les comités intergouvernementaux sont régis par les **mandats** établis sur une base biennale, qui déterminent leur composition, leurs tâches et leurs méthodes de travail. Les mandats sont assortis d'informations financières concernant le budget opérationnel et le nombre d'agents par comité. Les mandats 2018-2019 établis pour tous les comités sont compilés dans un document unique du Comité des Ministres.

Les comités qui relèvent directement du Comité des Ministres ont généralement des structures et des approches plus formalisées.

La Résolution dispose qu'ils sont composés d'un représentant du rang le plus élevé possible dans le domaine concerné et désigné par le gouvernement de chaque État membre. Les organes subordonnés répondent à une approche légèrement plus souple pour ce qui est de leur composition. Ils sont composés de représentants de chacun des États membres ou d'un nombre limité d'entre eux, occupant le rang le plus élevé possible dans le domaine concerné et désignés par les gouvernements des États membres et/ou d'experts indépendants possédant une expertise reconnue dans le domaine concerné. Les budgets des comités couvrent les frais de déplacement et de séjour pour un représentant de chaque État membre et sont ouverts à la participation de représentants d'autres États membres, mais à leurs propres frais. Certains comités prennent aussi en charge les frais d'autres participants (par exemple, d'experts intervenant sur des sujets figurant à l'ordre du jour d'une réunion).⁸

2.3 PRODUITS DES COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX

Au cours de la période couverte par l'évaluation, les comités intergouvernementaux ont livré une multitude de produits impressionnants. Ces produits sont documentés par les comités eux-mêmes, mais l'on trouve aussi de bons exemples à cet égard dans les études de cas entreprises pour la présente évaluation.

Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) mène les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, y compris la protection, la promotion et le développement de ces droits face à de nouveaux défis, et conseille d'autres organes et comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe sur des questions de droits de l'homme pour s'assurer qu'ils tiennent compte des exigences de la

Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et contribuent aux activités de coopération et de soutien en faveur des initiatives nationales lancées dans le domaine. D'après les résultats de l'étude, les États membres estiment que les travaux des comités sont utiles en particulier sur les migrations. Par exemple, lorsque des pays doivent rédiger de nouveaux textes de loi relatifs aux droits de l'homme, ils se tournent généralement vers les conseils du Conseil de l'Europe.

Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CCDG) guide les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance démocratique. Le CCDG contribue au renforcement des institutions démocratiques, à la réforme de l'administration publique, à la décentralisation, à la bonne gouvernance, à la participation et à l'éthique publiques, à la gouvernance électronique et à la démocratie et au vote électroniques à tous les niveaux. « Les douze principes de bonne gouvernance » sont l'un des produits phares du CCDG. Pour promouvoir cette action, le Comité donne la possibilité aux États membres d'échanger sur des pratiques exemplaires et de communiquer sur une plateforme commune. Au nombre des activités du CCDG en 2017 figuraient la révision de la Recommandation Rec (98)12 du Comité des Ministres sur le contrôle de l'action des collectivités locales, l'élaboration de lignes directrices sur l'éthique publique, l'élaboration de lignes directrices sur la démocratie électronique comme boîte à outils et la réalisation d'une étude de faisabilité sur la préparation d'un cadre d'indicateurs du Conseil de l'Europe servant à identifier des tendances en matière d'éthique publique et permettant aux États membres d'évaluer leur performance.

Autre exemple, la Plateforme européenne de cohésion sociale (PECS) tire son mandat de l'objectif, énoncé dans le Programme et Budget 2014-2015 « de contribuer à faire en sorte que chacun ait concrètement accès à ses droits sociaux, sans discrimination, en mettant spécifiquement l'accent sur les groupes vulnérables et les jeunes ». La Plateforme joue un rôle clé dans la promotion de la Charte sociale européenne et sa procédure de réclamation collective. La cohésion sociale étant l'une des questions transversales du Conseil de l'Europe, il incombe à la Plateforme de veiller à ce qu'une perspective de cohésion sociale soit intégrée dans les activités de tous les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe. Un groupe de travail inter-secrétariats a été créé pour aider la PECS dans sa mission d'intégration. En plus de cela, la PECS est active dans la promotion de l'échange de bonnes pratiques et d'approches innovantes dans les États membres, mais aussi dans les institutions internationales compétentes. Elle participe en outre à l'identification de nouvelles tendances et de nouveaux défis en lien avec la cohésion sociale.

Le Comité européen sur la transplantation d'organes (CD-P-TO) a été créé à la suite de la Troisième Conférence des ministres européens de

8. Cela ne s'applique pas aux cinq comités de l'EDOM (comités relevant d'un accord partiel). Pour ces comités, le Conseil de l'Europe prend en charge le président, tandis que les États membres prennent en charge leurs délégués.

la Santé qui a eu lieu à Paris en 1987. Ce comité promeut activement le principe de non-commercialisation du don d'organes, la lutte contre le trafic d'organes et la mise en œuvre de normes d'éthique, de qualité et de sécurité dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus et de cellules. Ses activités comprennent la collecte de données internationales, la surveillance des pratiques en Europe, la transmission de connaissances et de compétences entre organisations et experts par la formation et la constitution de réseaux ainsi que l'élaboration de rapports, d'études et de recommandations. Le Comité est composé d'experts reconnus à l'échelle internationale issus des États membres du Conseil de l'Europe, des pays observateurs, de la Commission Européenne, de l'OMS et d'autres organisations. Au nombre des produits récents figurent des documents de position sur les conséquences à long terme du don de rein par un donneur vivant (novembre 2015) et sur la transplantation et l'activité physique (juillet 2015) ainsi qu'un Guide pour la mise en œuvre du principe d'interdiction du profit relatif au corps humain et à ses parties provenant de donneurs vivants ou décédés (2018).

Le Conseil mixte pour la jeunesse (CMJ) a pour rôle d'élaborer conjointement avec les États membres et des organisations non gouvernementales de jeunesse des normes pour les politiques européennes de jeunesse. Le dispositif géré par le Conseil mixte permet une participation des jeunes à haut niveau et est considéré comme étant plus développé que tout autre mécanisme de consultation des jeunes au niveau international. En contact direct avec la jeunesse européenne, le CMJ place les jeunes au cœur de ses activités, notamment de l'élaboration de normes. Parmi ses priorités pour 2018-2019 figurent l'élaboration d'une feuille de route pour aider les États membres à assurer un travail de jeunesse de qualité (CM/Rec (2017)4) et d'une recommandation aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge

adulte et les actions en lien avec le Mouvement contre le discours de haine.

Il ressort des exemples susmentionnés que les comités intergouvernementaux contribuent très activement à l'élaboration de normes communes dans les États membres du Conseil de l'Europe et qu'ils encouragent leur mise en œuvre par des visites dans les pays concernés et par la préparation de guides de bonnes pratiques, de rapports et d'autres produits. Il n'est pas simple en revanche d'avoir un aperçu complet de leurs activités car il n'existe pas de portail d'accès unique aux informations sur le sujet. Ce point et d'autres questions de communication sont traités à la partie 3 ci-après.

2.4 RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES⁹

Dans le budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe, on compte au total 64 équivalents temps plein de personnel consacré aux activités normatives dans le Budget ordinaire, pour un coût opérationnel total de 2,9 millions d'EUR¹⁰ (contre 3,1 millions EUR en 2016 et 2,9 millions EUR en 2017). Cela représente 1,2 % du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe de 244,5 millions d'EUR pour 2018. Les coûts opérationnels de 2,9

- Les chiffres cités ne concernent que le Budget ordinaire. De plus, l'EDQM (Accord partiel) compte cinq comités intergouvernementaux financés par son budget.
- Le montant ventilé dans le tableau ci-après ne tient pas compte des coupes effectuées après le changement de statut de la Turquie (notamment la suspension du Comité ad hoc sur les droits des personnes handicapées (CAHPDH) et le report d'une réunion du groupe de travail du CDDH). Tous les coûts liés aux travaux des comités relevant de l'EDQM sont supportés par le budget cette dernière (Accord partiel) et ne sont pas comptabilisés dans le budget ordinaire (voir la note de bas de page ci-avant).

Comité		Mandat 2018-2019				2018				2019			
Comité Directeur / Ad hoc	Organe subordonné	N° de réunion par an	N° de jours	N° de membres	Plénière	Bureau	Structures subordonnées / Groupes de travail	Total	Plénière	Bureau	Structures subordonnées / Groupes de travail	Total	
CDDH		2	4	48	143 200	21 800		379 100	143 200	21 800	214 100	379 100	
	DH-SYSC	1/2	3	48	54 900			54 900	54 900			110 000	
SEC		2	4	48	133 100	21 000		154 100	133 100	21 000		154 100	
	DH-SO	2	4	48	98 900			98 900	98 900			98 900	
CAHDPH		2	2,5	15	34 300			34 300				17 100	
	GEC-S exism	2/1	1,5	15	57 000	7 800		64 800	57 000	7 800		64 800	
CAHROM		2	3,5	48	147 800	6 900	31 500	185 200	147 800	6 900	31 500	185 200	
CAHENF		2	3	48	136 400		57 600	194 000	136 400		57 600	194 000	
PECS*		1	2	48	50 000			50 000	50 000			50 000	
CCJE		1	3	48	43 200	10 400	63 700	117 300	43 200	10 400	63 700	117 300	
CCPE		1	3	48	43 200	10 400	63 700	117 300	43 200	10 400	63 700	117 300	
CAHDI		2	2	48	104 400			104 400	104 400			104 400	
CDPC		2	4	48	143 600	22 000		165 600	143 600	22 000		165 600	
	PC-OC	2	3	48	116 200		34 100	150 300	116 200		34 100	150 300	
CDCJ	PC-CP	1	3	48	53 700		57 300	111 000	53 700		57 300	111 000	
	CJ-DANI	1	3	48	73 700	19 700		93 400	73 700	19 700		93 400	
CDMSI		3	3	12	55 600			55 600	55 600			55 600	
	MS-AUT	2	3	48	135 300	19 000		154 300	135 300	19 000		154 300	
CDCT (ex-CODEXTER)	MS-JOQ	2	2	13	34 100			34 100	34 100			34 100	
		2	2	13	34 100			34 100	34 100			34 100	
CAHAM A		2	3	48	99 900	7 800		107 700	99 900	7 800		107 700	
CDDG		3	1	50	28 300			28 300	28 300			28 300	
CDPP		1	3	48	80 000	9 800	14 600	104 400	80 000	9 800	14 600	104 400	
CDEJ		2	2/3	51	99 900	16 300		116 200	99 900	16 300		116 200	
CDCPP		2	3	50	136 500	13 500		150 000	136 500	13 500		150 000	
		1	2,5	50	62 400	11 400		73 800	62 400	11 400		73 800	
							TOTAL	2 905 900			TOTAL	2 943 800	

Tableau 2.1 : Budgets (EUR) pour la structure intergouvernementale (2018-2019)
Source : CM (2017), projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale, CM(2017)131-rev.

millions d'EUR sont liés à l'organisation des activités de comités (per diem et frais de déplacement des membres de comités, interprétation, traduction et impression de documents) qui sont pris en charge par le Conseil de l'Europe et ne tiennent pas compte du coût des agents du Secrétariat et d'autres agents. Le tableau 2.1 ci-après présente une ventilation du budget de 2,9 millions EUR pour 2018-2019. Entre 2016 et 2017-2018, les coûts budgétaires ont diminué de 215.000 EUR.¹¹

Dans le Programme et Budget 2018-2019, le Conseil de l'Europe compte 1.725 postes/fonctions au 1er janvier 2018 pour un coût budgétaire totalisant 143,7 millions EUR. Dès lors, si l'on multiplie le coût moyen par agent (83.304 EUR) pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble par 64 agents à équivalent temps plein en appui des comités intergouvernementaux, on obtient un coût de 5,3 millions EUR à ajouter aux 2,9 millions EUR indiqués précédemment pour les dépenses des membres, soit 8,2 millions EUR au total. En réalité, les coûts effectifs de personnel varient d'un comité à l'autre. L'estimation de coût du personnel n'inclut pas d'autres coûts « indirects » à la charge du Conseil de l'Europe dans le fonctionnement du système de comités intergouvernementaux, notamment la maintenance des équipements matériels utilisés par les comités.

Le contexte de contraintes budgétaires accrues, auxquelles le Conseil de l'Europe fait face depuis quelques années, est un aspect majeur du contexte de la présente évaluation. Les difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe risquent de s'intensifier prochainement si la situation relative au non-paiement de contributions obligatoires par la Fédération de Russie n'est pas réglée. Cela signifie qu'un grave déficit de financement risque de se creuser, amenant nécessairement à des coupes des frais de fonctionnement et à des réductions d'effectifs. Tous les aspects des travaux de l'Organisation, y compris le système de comités intergouvernementaux, risquent d'être affectés par cette situation.

11. Suppression/diminution : CDDH – les deux plénières supplémentaires pour d'éventuels travaux liés à l'adhésion à l'Union européenne ne sont pas comptabilisées pour ce bien-nium (-96.6,000 EUR) et moins de réunions sur la réforme sont nécessaires (-78.000 EUR) ; PC-IBC : arrêt de la structure subordonnée (120.000 EUR) ; CDMSI : arrêt des deux structures subordonnées (-69.000 EUR) ; CAHVE : arrêt de la structure subordonnée (-47.500 EUR) ; économies réalisées sur les services refacturés (-40.000 EUR) (CM(2017)131-rev – Projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale (document à accès restreint)). Nouvelles structures/augmentations : GEC-Sexisme – comité de rédaction sur la prévention et la lutte contre le sexisme (+ 34.300 EUR) ; CAHENF – autres groupes de travail (+ 57.600 EUR) ; CCJE – autres groupes de travail (+ 33.600 EUR) ; CCPE – autres groupes de travail (+ 33.600 EUR) ; CDMSI – deux structures subordonnées (+ 68.200 EUR) ; CDCT – journée supplémentaire pour la réunion plénière (+9.900 EUR) (CM(2017)131-rev – Projet de Programme et Budget 2018-2019 – structure intergouvernementale (document à accès restreint)).

2.5 RÉFORMES DU SYSTÈME DE COMITÉS

Dans les années qui ont précédé 2018, les comités intergouvernementaux ont fait l'objet d'une série de réformes et de révisions. La compréhension de ces changements antérieurs sert une base utile à l'évaluation, car elle peut aider à expliquer la structure des comités tels qu'ils sont organisés actuellement. Les enseignements tirés des succès et des écueils des réformes devraient contribuer en outre la présente étude, il est utile de commencer par citer une évaluation des comités intergouvernementaux, réalisée en 2007 par les consultants de Particip¹² et axée sur les critères d'efficacité, d'efficience, de durabilité et de pertinence. Cette évaluation se fondait sur 35 entretiens semi-structurés et sur une enquête menée auprès d'environ 150 personnes. Elle avait fait le constat que **l'efficacité des comités** dépendait en grande partie de la « qualité » des experts qui y étaient nommés (c'est-à-dire leur ancienneté, leur degré d'investissement dans les activités des comités et leurs connaissances du sujet traité). Il apparaissait en outre que les comités fonctionnaient généralement grâce à un petit noyau de membres actifs. Les comités avaient fait la preuve de leur efficacité également comme forum de discussion (au-delà de leur rôle plus formaliste dans l'élaboration d'instruments juridiquement contraignants) et comme terreau fertile d'idées qui ont ensuite été développées, parfois dans d'autres forums internationaux (tels que la Commission européenne).

Bien qu'aucun problème n'ait été constaté en ce qui concerne la transparence interne (c'est-à-dire entre les membres de comités et leurs secrétariats respectifs), l'une des constatations importantes de l'évaluation de 2007 était le manque d'efficacité de la communication vers l'extérieur, en d'autres termes il était difficile pour les représentants d'États membres (ambassadeurs et personnel de ministères des Affaires étrangères, par exemple) et autres de comprendre le bien-fondé, les pratiques de travail et les produits des différents comités. Par ailleurs, le partage des connaissances entre comités était jugé limité. Alors qu'une multitude d'informations est publiée, le volume de documents produits par les comités était perçu comme une « surcharge d'informations » rendant difficile l'accès aux connaissances véritablement produites.

Le volet de l'enquête portant sur **l'efficience** s'était concentré sur les importantes coupes budgétaires imposées aux comités et sur la manière dont celles-

12. Particip (2007), Study on the Efficiency and Effectiveness of committees under the Programme of Activities of the Council of Europe (Vote II), DD(2007)548 (diffusion restreinte).

ci avaient été traitées. Les évaluateurs avaient observé une approche des réductions en grande partie linéaire, avec des budgets réduits pour tous les comités, et avancé que toute réduction supplémentaire pourrait compromettre la survie de comités. Une approche similaire avait été adoptée pour les discussions sur les réductions potentielles des dépenses des représentants, l'accent portant sur le remboursement des dépenses des membres issus d'États « plus pauvres » plutôt que sur une remise en question approfondie de qui devrait participer aux activités et pour quelles raisons.

Les avis des différents acteurs variaient de manière significative pour ce qui concerne la **pertinence**. Les évaluateurs avaient remarqué une volonté de réorienter les activités des comités vers les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, comme indiqué dans la Déclaration de Varsovie. Les tentatives à cet égard n'avaient obtenu que des résultats mitigés. Un manque de clarté s'était dégagé quant à la manière dont les thématiques spécifiques étaient choisies en priorité et pour quelles raisons, avec le risque que les produits de certains comités ne soient pas pertinents par rapport aux buts et aux objectifs affichés. Il avait été suggéré qu'un examen de l'objet et des priorités des différents comités s'avérerait nécessaire pour clarifier cet aspect et pour opérer un réalignement avec les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

Au total, 22 recommandations avaient été formulées à l'issue de l'évaluation de 2007 en vue d'améliorer le fonctionnement des comités intergouvernementaux (voir ci-après).

En 2011, sur la base de certaines recommandations de l'évaluation précédente, le Secrétaire Général avait proposé un certain nombre de réformes du système de comités. Ces recommandations avaient pour objet de promouvoir la cohésion au sein de la structure de comités et de veiller à ce que les comités soient en adéquation avec les objectifs généraux du Conseil de l'Europe.

Les réformes du Secrétaire Général visaient principalement à créer les conditions nécessaires pour que le Comité des Ministres assume la responsabilité stratégique des activités intergouvernementales, tout en préservant les travaux des comités directeurs comme lien principal avec les ministères spécialisés. Adoptées en 2012, les réformes ont appliqué les critères suivants à la nouvelle configuration intergouvernementale¹³:

Recommandations de l'évaluation de 2007

- ▶ Promouvoir l'utilisation des mandats, les bonnes pratiques et l'échange d'expériences
- ▶ Soumettre à un « examen » les membres et autres participants aux activités des comités
- ▶ Affiner la « sélection » des participants aux activités des comités
- ▶ Promouvoir les mécanismes de coordination et d'information à l'échelle nationale
- ▶ Intensifier la coopération avec d'autres institutions
- ▶ Identifier et soutenir les membres actifs de comités
- ▶ Établir des « contrats » formels et informels entre les membres et les comités
- ▶ Budgétiser les coûts opérationnels par pays
- ▶ Promouvoir l'interactivité entre les membres même sans interprétation formelle
- ▶ Rendre actifs les membres passifs
- ▶ Utiliser une panoplie d'outils du CdE
- ▶ Baser une panoplie d'outils du CdE sur les bonnes pratiques
- ▶ Étudier la possibilité de récompenses non matérielles et de « rétributions » pour les membres
- ▶ Veiller à ce que des matériels soient produits de manière ciblée et spécifique
- ▶ Faire la distinction entre les informations « sortantes » et les informations « entrantes »
- ▶ Accroître l'échange formel et informel
- ▶ Publier des listes des membres de comités
- ▶ Utiliser davantage les outils d'information et de communication
- ▶ Utiliser davantage les outils d'information et de communication en dehors des réunions
- ▶ Définir les valeurs fondamentales de l'ensemble de l'organisation
- ▶ Concentrer les activités de pilotage
- ▶ Réaliser des travaux axés sur les projets dans des groupes de travail spécifiques

13. SG/Inf(2011)9-FINAL - Proposal by the Secretary General: Reform - Proposed new set-up for Intergovernmental Structures (restricted document).

- ▶ garantir leur **pertinence politique** au regard des priorités du Conseil de l'Europe et une participation à haut niveau des États membres ;
- ▶ promouvoir une **dimension paneuropéenne** par un dialogue et des échanges au niveau international ;
- ▶ **favoriser une meilleure interaction** entre le **Comité des Ministres** et les comités directeurs dans la mise en œuvre des grandes priorités ;
- ▶ **rationaliser la structure intergouvernementale** par la création de comités directeurs responsables d'un secteur prioritaire ;
- ▶ **uniformiser les structures subordonnées** au moyen de mandats clairs et limités dans le temps en lien avec le cycle de programmes.

Le rôle des comités intergouvernementaux devait être basé sur les grandes priorités du Conseil de l'Europe. Leur cycle de programmation devait durer deux ans pour permettre aux comités, à intervalles réguliers, d'interrompre leur mandat ou de l'adapter aux nouveaux défis. Pour assumer leurs responsabilités thématiques, de nouvelles structures subordonnées avaient été créées pour le soutien des comités. Les réformes avaient été adaptées à tous les comités directeurs et à toutes les structures subordonnées pour qu'elles soient guidées avant tout par les priorités. Cette mesure allait dans le sens d'une recommandation de l'évaluation de 2007 visant la concentration des activités des comités directeurs.

L'évaluation de 2007 avait abouti à la formulation de recommandations sur l'utilisation accrue des outils d'information et de communication. Les réformes portaient en outre sur l'amélioration des méthodes de travail des structures intergouvernementales par l'utilisation de nouvelles technologies interactives en complément des réunions. Il était prévu d'utiliser plus fréquemment les vidéoconférences et les espaces collaboratifs sécurisés pour limiter le nombre de réunions.

Globalement, la proposition de nouvelle configuration intergouvernementale devait compter seize comités directeurs et six structures subordonnées pour un coût opérationnel estimé à 2.600.000 EUR par an. La structure précédente du Comité des Ministres se composait de 23 comités directeurs et de 28 structures subordonnées pour un coût opérationnel estimé à 3.524.800 EUR par an. Citons comme autre recommandation importante de l'évaluation de 2007 ayant été prise en compte la nécessité de définir les valeurs fondamentales

de l'Organisation. Les réformes proposaient une nouvelle conception intergouvernementale, basée sur les piliers, intégrant les grandes priorités présentées par le Secrétaire Général. Les piliers reposent sur les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie.

Depuis 2011, la structure des comités a fait l'objet d'ajustements, notamment par la fusion de certains comités et la dissolution et la création de comités. Les principaux changements apportés après la réforme de 2011 sont résumés dans le tableau ci-après. Comme on peut le voir, de nombreux comités ont été dissous à la suite de la réforme de 2011 ; après cela, les activités des comités ont relativement peu changé et peu d'activités ont été interrompues. De nouveaux comités ont été constitués cependant (des sous-comités principalement, mais aussi un à deux comités ad hoc chaque année).

CHANGEMENTS APPORTÉS À LA STRUCTURE DE COMITÉS INTERGOUVERNEMENTAUX 2012-2018¹⁴**2012-13**

- ▶ **Création de nouveaux comités** : pas d'ajout de nouveaux comités.
- ▶ **Suppression de comités existants** :
 - **CDEG** (Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes) ;
 - **CDCULT** (Comité directeur de la culture) ;
 - **CDED** (Comité directeur de l'éducation) ;
 - **CDESR** (Comité directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche) ;
 - **CDPATEP** (Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage) ;
 - **CAHPAH** (Forum européen de coordination pour le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées 2006-2015), avec deux sous-comités : *CAHPAH-PPL (Comité d'experts sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique)* ; *CAHPAH-WGD (Comité de rédaction sur la protection et la promotion des droits des femmes et des jeunes filles handicapées)* ;
 - **CDBI** (Comité directeur pour la bioéthique), avec deux sous-comités : *CDBI-CO-GT2 (Groupe de spécialistes sur la recherche biomédicale)* ; *CDBI-CO-GT4 (Groupe de spécialistes sur la génétique humaine)* ;
 - **Sous-comités du CDLR** : *LR-FS (Comité d'experts sur les finances et les services publics au niveau local et régional)* ; *LR-GG (Comité d'experts sur les institutions et la coopération des collectivités locales et régionales)* ; *LR-IC (Comité d'experts sur les institutions et la coopération des collectivités locales et régionales)* ; *C-J-FA (Comité d'experts sur le droit de la famille)* ; *C J-S-PR (Groupe de spécialistes sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale)* ;
 - **Sous-comités du CDDH** : *DH-DEV (Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme)* ; *DH-MIN (Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales)* ; *DH-PR (Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme)* ; *DH-PS (Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH)* ;
 - **Sous-comités du CDMC** : *MC-NM (Comité d'experts sur les nouveaux médias)* ; *MC-S-CI (Groupe consultatif ad hoc sur l'internet transfrontalier)* ; *MC-S-NR (Groupe consultatif ad hoc sur la protection des droits voisins des organismes de radiodiffusion)* ;
 - **Sous-commissions du CDCS** : *CS-S (Groupe consultatif ad hoc sur les droits de l'enfant et les services sociaux)* ; *CS-S-RSP (Groupe consultatif ad hoc sur les responsabilités sociales partagées)* ; *CS-SS (Comité d'experts sur la sécurité sociale)* ;
- ▶ **Changements apportés à des comités existants** :
 - **Le CDMC** (Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication) a été remplacé par le **CDMSI** (Comité directeur sur les médias et la société de l'information) ;
 - **Le CDPPE** remplace le **CDED** et le **CDESR**.

2014-15

- ▶ **Création de nouveaux comités** :
 - Nouveaux sous-comité du **CDMSI** : *MSI-JO (Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes)* et *MSI-INT (Comité d'experts sur la circulation transfrontière d'internet et la liberté d'internet)* ;
 - Nouveaux sous-comité du **CDDECS** : *DECS-ENF (Comité d'experts sur la stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant 2016-2019)* ;
- ▶ **Suppression de comités existants** : Néant.
- ▶ **Changements apportés à des comités existants** :
 - le **DECS-GEC** (sous-comité du CDDH) est devenu un sous-comité du **CDDECS** (renommé **GEC**) ;
 - le **CDDECS** (Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité) a remplacé le **CDCS** ;
 - le **CDDG** (Comité européen sur la démocratie et la gouvernance) a remplacé le **CDLR** ;
 - Changements apportés au sous-comité du **CDDECS** : le *DECS-RPD (Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées)* est devenu un sous-comité du **CDCS** et a été renommé *CS-RPD (Comité d'experts sur des droits des personnes handicapées)*.

14. Analyse effectuée par CSES des informations contenues dans les projets de Programme et Budget 2012-2013, 2014-2015, 2016-2017 et 2018-2019.

2016-17

► Création de nouveaux comités :

- **CAHPDH** (Comité ad hoc sur les droits des personnes handicapées) ;
- Sous-comités du **CDMSI** : *MSI-MED (Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété)* ; *MSI-NET (Comité d'experts sur les intermédiaires d'internet)* ;
- Sous-comité du **CDCJ** : *CJ-DAM (Comité d'experts sur la rétention administrative des migrants)* ;

► Suppression de comités existants :

- Sous-comité du **CDMSI** : *MSI-JO (Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes)* et *MSI-INT (Comité d'experts sur la circulation transfrontière d'internet et la liberté d'internet)*

► Changements apportés à des comités existants :

- **CAHENF** (Comité ad hoc pour les droits de l'enfant) ;
- **GEC-Sexisme** (Comité de rédaction sur la prévention et la lutte contre le sexisme)

2018-19

► Création de nouveaux comités :

- **CAHENF** (Comité ad hoc pour les droits de l'enfant) ;
- **GEC-Sexisme** (Comité de rédaction sur la prévention et la lutte contre le sexisme)
- Sous-comités du **CDMSI** : *MSI-JOQ (Comité d'experts sur le journalisme de qualité à l'ère du numérique)* et *MSI-AUT (Comité d'experts sur les dimensions des droits de l'homme dans le traitement automatisé des données et les différentes formes d'intelligence artificielle)*.

► Suppression de comités existants :

- **CAHDATA** (Comité ad hoc sur la protection des données) ;
- **CAHVE** (Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique) ; **PC-IBC** (Comité sur les infractions visant les biens culturels) ;
- Sous-comités du **CDMSI** : *MSI-MED (comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété)* ; *MSI-NET (comité d'experts sur les intermédiaires d'internet)*.
- Suspension du **CAH-PDH** (après le changement de statut de membre de la Turquie)

► Changements apportés à des comités existants :

- Le **CODEXTER** a été renommé **CDCT** (Comité de lutte contre le terrorisme) ;
- Le **CD-P-SC** a été remplacé par le **CD-P-COS** et le **CD-P-MCA**.

Depuis 2009, à l'initiative du Secrétaire Général, le Conseil de l'Europe met en œuvre diverses réformes administratives pour aider à faire

face à la situation budgétaire. Le dernier train de réformes a été présenté en novembre 2017. Tout dernièrement, en mai 2018, le Comité des Ministres a donné mandat au Secrétaire Général de faire des propositions sur la pérennité financière, les activités pour les années à venir et la gouvernance de l'Organisation. Cela a abouti, fin octobre 2018, à l'adoption d'un budget ajusté pour 2019 prévoyant la présentation début 2019 d'un plan sur trois ans de mesures durables pour que le Conseil de l'Europe s'adapte à sa situation budgétaire si nécessaire.

Les réformes en vigueur, dont le mot d'ordre est « mieux travailler ensemble », sont essentiellement de nature administrative. L'idée est de promouvoir une « Organisation toujours plus agile, confiante dans son savoir-faire et ses talents, encourageant la créativité et la responsabilisation des équipes et des individus ». Il s'agit en outre de converger vers « une vision de l'Organisation qui devrait à l'avenir être plus transversale, mettre plus l'accent sur la responsabilisation à tous les niveaux et sur un fonctionnement basé sur la confiance ». Les réformes proposées prévoient la mise en place d'un forfait pour les déplacements afin de réduire la charge de travail relative à l'organisation des voyages et au temps de traitement des pièces justificatives ; la renégociation éventuelle d'une nouvelle grille tarifaire avec l'Association internationale des interprètes de conférence ; une révision de la politique linguistique du Conseil de l'Europe en vue d'une réduction du volume de documents à traduire ; la simplification de la gestion du cycle de Programme et Budget ; l'élaboration d'un outil intégré de gestion des événements proposant un « guichet unique » pour tous les aspects relatifs à la tenue des conférences ; et la mise en place d'une structure de travail plus plate et plus flexible.¹⁵

Si les réformes n'impliquent pas directement les comités intergouvernementaux, elles sont toutefois susceptibles d'affecter la structure de soutien qui aide les comités à accomplir leur mission.

15. GR-PBA(2018)16 – Cadre de la réforme dans le contexte organisationnel actuel (diffusion restreinte).

Chapitre 3

Examen des principales questions de l'évaluation

Dans cette section, nous présentons un examen des grandes questions posées dans le mandat établi par le Conseil de l'Europe pour l'évaluation du système de comités intergouvernementaux.

3.1 INTRODUCTION

Cette section s'articule sur les trois grandes questions posées dans le mandat du Conseil de l'Europe pour la présente évaluation, à savoir :

- ▶ **concernant la pertinence** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux correspondent-ils aux besoins des États membres et aux objectifs du Conseil de l'Europe ?
- ▶ **concernant l'efficacité** – dans quelle mesure les comités intergouvernementaux atteignent-ils leurs objectifs ?
- ▶ **concernant l'efficience** – dans quelle mesure les travaux des comités intergouvernementaux sont-ils organisés de manière efficiente ?

Des questions plus spécifiques ont été définies dans le mandat de l'évaluation et sont résumées dans la matrice d'évaluation contenue dans le rapport initial. Elles sont rappelées au début de chacune des sous-sections figurant ci-après. À mesure que l'étude progressait, il est devenu clair que d'autres questions auraient dû être prises en compte, questions qui ont été incluses le cas échéant.

3.2 PERTINENCE DES ACTIVITÉS DES COMITÉS POUR LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS

Dans le contexte de cette évaluation, la pertinence des activités désigne la mesure dans laquelle les objectifs, les structures et les produits des comités intergouvernementaux correspondent à leur mandat et aux priorités des principaux acteurs concernés.

Principales questions en matière de pertinence (mandat)

- ▶ Quelles structures de gouvernance sont en place pour les comités ? L'interaction fonctionne-t-elle de manière satisfaisante ? Ces structures apportent-elles suffisamment d'orientation stratégique ?
- ▶ Dans quelle mesure les conférences ministérielles guident-elles les travaux des comités ?
- ▶ Les activités des différents comités sont-elles pertinentes sous l'angle des États membres du Conseil de l'Europe ?
- ▶ Dans quelle mesure et de quelle manière les activités normatives proposées par les comités intergouvernementaux répondent-elles aux attentes des États membres du Conseil de l'Europe d'une manière générale ?
- ▶ Dans quelle mesure les objectifs des différents comités intergouvernementaux restent-ils fondés et pertinents ?
- ▶ Les activités et les produits des comités sont-ils conformes avec les objectifs généraux énoncés dans la Résolution CM/Res(2011)24 ?
- ▶ Dans quelle mesure la logique d'intervention globale et la théorie du changement qui sous-tendent la création des comités intergouvernementaux conservent-elles leur pertinence ?

3.2.1 Structure du système de comités intergouvernementaux

Le système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe s'articule sur les trois piliers de l'Organisation que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Il y a lieu de noter cependant que les liens entre ces thématiques ne sont pas toujours clairs. Le mouvement des comités entre les différents piliers au fil du temps reflète probablement la nature interdisciplinaire des comités autant que des piliers

eux-mêmes, ce qui peut compliquer la mise en correspondance directe de chaque comité avec un seul pilier. En résumé, le système de comités a évolué sur une longue période et a acquis ce que l'on pourrait qualifier, à maints égards, de caractéristiques extrêmement compliquées assorties de procédures complexes – d'une structure manquant de justification claire et de transparence. **Au fil des ans, des comités ont été créés tandis que d'autres ont été dissous sans que l'on sache au juste sur quels critères et procédures reposait la prise de décisions relatives à la création ou à la dissolution de comités.**

Il serait utile pour comprendre l'évolution de la structure des comités de commencer par examiner les différents points de vue sur l'objet, les principaux acteurs et la gouvernance des comités. À partir des entretiens menés, trois visions distinctes se dégagent, qui ne sont pas nécessairement incompatibles. Il est essentiel de comprendre le rôle multiforme dont les comités sont censés s'acquitter d'après les différents acteurs au Conseil de l'Europe pour évaluer leur pertinence et leur efficacité, car cela aide à clarifier dans une certaine mesure la complexité de la structure actuelle de comités.

L'une des idées avancées est que les comités rendent compte au final aux États membres représentés par le Comité des ministres. Selon cette perspective, il incombe au Comité des ministres à la fois de décider des priorités des comités (par l'approbation du mandat) et d'assurer un suivi (par l'intermédiaire des groupes de rapporteurs). Cela signifie qu'un comité peut être considéré comme pertinent s'il répond aux besoins d'un ou de plusieurs États membres, bien qu'en réalité une majorité d'États membres (24 au minimum) sous-tendent généralement une décision. Les détracteurs de cette façon de voir soulignent que le Comité des ministres est composé de généralistes qui ne comprennent pas suffisamment les travaux de spécialistes effectués dans les comités, ce qui leur complique fortement la tâche lorsqu'il s'agit de prendre des décisions avisées sur les activités et l'orientation stratégique des comités.

Selon une deuxième vision, plus centralisée, les comités doivent aider les États membres à atteindre les objectifs de long terme du Conseil de l'Europe. Cette vision est peut-être la plus étroitement liée à l'organisation actuelle des comités selon les trois piliers que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. À ce titre, le ou la Secrétaire Général-e doit faire preuve d'un leadership fort pour aider les secrétariats et le Comité des ministres à décider quels comités doivent rester actifs et ce que devrait être leur programme de travail. Les détracteurs de ce point de vue soulignent le risque que les comités soient utilisés au profit d'une vision étroite de ce que représente le Conseil de l'Europe, susceptible de privilégier les besoins et les intérêts d'un groupe d'États membres par rapport à un autre.

Une troisième vision considère les comités comme des organes relativement autonomes,

dont le rôle est d'identifier de manière proactive les principaux problèmes qui se posent dans leur domaine, en particulier ceux qui seront d'une grande importance à l'avenir, et d'agir à cet égard (citons par exemple l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la sécurité en ligne, les travaux sur un cadre commun pour les langues et les travaux sur la protection des biens culturels).

Cette vision confère une grande responsabilité aux secrétariats, qui utilisent leur expertise pour travailler avec les membres de comités afin d'identifier et de mettre au point des solutions à des problèmes qui ne sont pas toujours prévisibles. Les détracteurs de ce point de vue soulignent que, si cela confère une grande autonomie aux membres des comités, le Comité des ministres se trouve souvent relégué à un rôle beaucoup plus passif et se contente d'approuver sans discussion les travaux des comités plutôt que de fournir une orientation stratégique.

Ces trois visions ne s'excluent pas mutuellement et peuvent opérer simultanément. Elles illustrent à elles trois la grande variété de parties prenantes auxquelles les comités intergouvernementaux rendent compte et les rôles multiples qu'ils sont censés jouer.

Il est utile de comparer l'approche du Conseil de l'Europe relative à la création et à la dissolution de comités à celle d'autres organisations.

Les procédures d'autres organisations varient considérablement : par exemple, le mandat des comités de comitologie de la Commission européenne est lié à la législation, tandis que dans les autres cas, la création ou la dissolution de comités dépend d'un vote des organes directeurs et/ou des comités eux-mêmes. Le cas de l'OCDE est particulièrement intéressant car un vote positif de l'organe dont les comités dépendent est requis pour qu'un comité continue d'exister. Il convient également de noter que toutes les organisations retenues à des fins de comparaison définissent des critères pour la création ou la dissolution de comités. La fréquence de rotation est variable au sein des comités et peut être assez statique dans certaines organisations, par rapport à d'autres. Par exemple, les comités permanents de l'OIT ont été créés il y a un moment et ont connu peu de changements depuis la création de l'Organisation, car les principaux domaines d'activités de l'OIT n'ont pas été modifiés.

3.2.2 Quelles structures de gouvernance sont en place pour les comités ? Dans quelle mesure l'interaction fonctionne-t-elle ? Ces structures apportent-elles suffisamment d'orientation stratégique ?

Les structures de gouvernance des comités intergouvernementaux posent le cadre institutionnel général dans lequel les comités exercent leurs activités. Dans la mesure où ces structures contribuent à définir les priorités, elles fournissent les critères qui permettent d'évaluer la pertinence des activités

Organisations retenues à des fins de comparaison - Procédures de création et de dissolution de comités

- ▶ **CE** – Les comités de comitologie sont créés lorsqu'une nouvelle législation est adoptée et ne sont dissous que si et lorsque la législation prend fin. Un groupe consultatif est créé par la Commission pour accomplir des tâches spécifiques. Le mandat de tous les comités est lié au Cadre financier pluriannuel sur sept ans.
- ▶ **OIT** – Comme au Conseil de l'Europe, le système de comités de l'OIT est assez statique et connaît très peu de changements. C'est à l'organe directeur de l'OIT qu'il incombe de décider de la création ou de la dissolution de comités.
- ▶ **OCDE** – Les comités chargés des questions de fond sont créés par le Conseil. Leurs mandats sont convenus par celui-ci pour une durée de cinq ans et sont contrôlés par un comité indépendant. Un vote positif est requis pour qu'un comité puisse prolonger son existence au-delà du mandat. Les organes subsidiaires sont établis par les comités chargés des questions de fond qui définissent leur mandat et notamment sa durée.
- ▶ **UNESCO** – La Conférence générale de l'UNESCO crée et dissout des comités sur vote simple à la majorité.

des comités.

Les principales parties prenantes des comités sont les États membres du Conseil de l'Europe.

Les États membres sont représentés essentiellement de deux manières : premièrement, les membres des comités sont nommés par les ministères de tutelle compétents dans les États membres et représentent, d'après la Résolution CM/Res(2011)24 le « rang le plus élevé possible » ; deuxièmement, les comités relèvent du Comité des Ministres représentant les ministères des Affaires étrangères des États membres. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est l'organe décisionnel statutaire du Conseil de l'Europe. Il est responsable de l'approbation du budget pour les comités intergouvernementaux, de la création de nouveaux comités et de la dissolution de comités existants, ainsi que de la supervision de leurs programmes de travail. D'après la Résolution CM/Res(2011)24, le Comité des Ministres est responsable de l'approbation du mandat des comités. Le mandat devrait inclure une définition des tâches et leur date d'achèvement.

Le Comité des Ministres se réunit une fois par

an au niveau ministériel et chaque mercredi au niveau des Délégués des Ministres (Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe), sauf exceptions. Certaines décisions du Comité des ministres sont préparées par ses sept groupes de rapporteurs, chaque groupe se réunissant entre six et dix fois par an. Les recherches menées pour la présente évaluation ont dégagé plusieurs problématiques.

Premièrement, il est admis assez généralement que le Comité des ministres se concentre trop sur des questions plutôt détaillées lorsqu'il examine le mandat des comités au lieu de donner une orientation stratégique ou d'aider à prioriser les thématiques examinées par les comités intergouvernementaux. Cette situation s'explique en partie par le fait que le Comité des ministres soit composé principalement de généralistes et en partie par le manque d'informations sur le contenu de ce qui est examiné et traité dans les travaux des comités. L'exemple a été donné de la procédure actuelle selon laquelle le Comité des Ministres est censé décider (au moyen des informations budgétaires fournies dans le mandat des comités) combien d'agents du Conseil de l'Europe devraient se consacrer à différents sujets. Il a été avancé qu'au lieu d'utiliser le budget (donc le nombre d'agents) comme point de départ avant de décider du programme de travail, il serait préférable que le Comité des Ministres définisse les objectifs à long terme et qu'il incombe au ou à la Secrétaire Général-e de décider, en étroite consultation avec les comités directeurs, des actions spécifiques et des ressources nécessaires pour réaliser ces priorités stratégiques, en gardant à l'esprit toute limitation budgétaire. Une fois les mandats soumis au Comité des ministres pour examen et adoption avec le budget, il appartient au ou à la Secrétaire Général-e de fournir les services de secrétariat qui en découlent pour que les comités puissent d'acquiescer de leur mandat.

Deuxièmement, bon nombre de personnes consultées pour l'étude ont identifié un manque d'orientation stratégique des travaux des comités intergouvernementaux. Les avis divergent quant à savoir qui devrait assumer un rôle directeur, certains évoquant le Comité des Ministres, d'autres le ou la Secrétaire Général-e et d'autres encore les membres des comités, par le biais de leurs secrétariats. En fait, le ou la Secrétaire Général-e consulte le Comité des Ministres sur les priorités avant de faire ses propositions pour le prochain Programme et Budget. Vu la nature de la composition du Comité des Ministres, celui-ci n'est peut-être pas toujours bien placé pour délibérer sur les détails de divers enjeux stratégiques traités par les comités intergouvernementaux.

D'après plusieurs personnes interrogées pour

l'évaluation, les membres du Comité des Ministres sont issus généralement des ministères des Affaires étrangères de leur pays et ont comme délégués les représentants permanents, ce qui peut signifier qu'ils connaissent mal le sujet traité par des comités intergouvernementaux spécialisés. Si les ministères de tutelle des États membres ont connaissance, de toute évidence, des sujets traités, on note un manque de communication et de coordination entre les ministères de tutelle et les ministères des affaires étrangères représentés au Comité des Ministres. La préparation des décisions pertinentes dans les groupes de rapporteurs du Comité des Ministres permet aux délégations de poser des questions et d'évoquer les points flous. Il est probable qu'elles demandent des instructions à leur capitale avant les réunions. Malgré une préparation approfondie des mandats avant leur transmission aux groupes de rapporteurs, y compris l'important élément intergouvernemental au niveau des experts, il n'est pas rare que le texte soit modifié dans les groupes avant la transmission aux Délégués des Ministres pour décision.

L'efficacité avec laquelle les États membres coordonnent les positions des différents ministères de tutelle représentés aux comités intergouvernementaux les uns par rapport aux autres et par rapport aux ministères des Affaires étrangères présents au Comité des Ministres est un point important. Le graphique suivant fait la synthèse des réponses reçues des membres de comités sur la coopération avec le Conseil de l'Europe dans leurs pays respectifs sous l'angle de leur comité. Comme on peut le voir, les réponses sont plutôt ambivalentes sur le sujet, 46 % des répondants partageant l'avis que la coopération avec le Conseil de l'Europe n'est coordonnée que de manière plutôt satisfaisante » dans leur pays sous l'angle de leurs comités ; tandis que pour 18 % d'entre eux, la coopération est coordonnée de manière pas tout à fait satisfaisante, voire pas du tout satisfaisante.

Les entretiens avec les représentations permanentes ont révélé une variation marquée de l'ampleur de la coordination entre les membres de comités et les ministères des Affaires étrangères, certains pays disposant d'un processus de reporting formalisé, tandis que d'autres organisent des réunions informelles avec des experts lorsqu'ils se trouvent à Strasbourg, et une proportion significative de comités ayant peu ou pas de contacts avec leurs experts nationaux. Bon nombre de personnes interrogées ont expliqué qu'elles ignoraient souvent quand leurs experts nationaux se trouvaient à Strasbourg et qu'elles avaient du mal à se tenir informées des activités dans tous les comités. Une récente initiative du Secrétariat du Comité des ministres

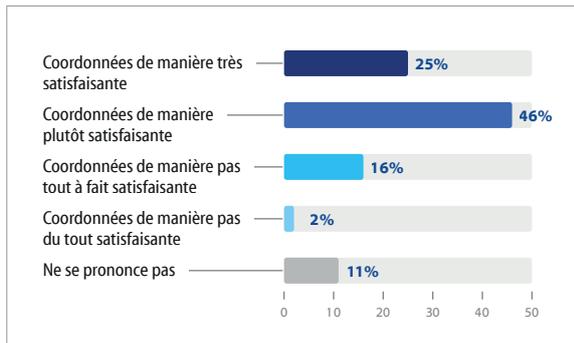


Figure 3.1 : La coopération avec le Conseil de l'Europe est-elle coordonnée de manière satisfaisante dans votre pays sous l'angle de votre comité ? (N = 404)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

visant la publication de listes mensuelles des réunions de comités à venir a été saluée à l'unanimité par les représentations permanentes, qui y voient un outil utile, relevant de la bonne pratique, pour mieux coordonner leurs activités avec les membres de comités. Des appels ont été lancés pour étendre ces informations, probablement pour inclure les produits phares de comités ou une mise à jour concernant les travaux en cours des comités.

Les Groupes de rapporteurs se réunissent régulièrement et prennent connaissance de comptes rendus écrits (et parfois oraux) des activités de comités. D'une manière plus générale, les Groupes de rapporteurs aident à préparer les réunions des Délégués des Ministres ; ils guident les Délégués des Ministres et les conseillent sur des sujets dont on ne peut exiger de ces derniers qu'ils aient une connaissance détaillée. L'une des difficultés rencontrées par les membres des groupes de rapporteurs réside dans la nature des comptes rendus provenant des comités, qui se concentrent généralement sur les aspects procéduraux et administratifs plutôt que sur le contenu de ce qui est examiné lors des réunions de comités.

Certains ont remis en question la nécessité d'une surveillance si étroite, estimant qu'il n'était pas raisonnable de s'attendre à ce que des généralistes assurent une « micro-gestion » des travaux des comités. D'autres s'opposent toutefois à cet argument, car ils voient dans les groupes de rapporteurs un important mécanisme de maintien du contact entre les comités intergouvernementaux et le Comité des Ministres.

Plus généralement, l'évaluation suggère qu'il est nécessaire d'améliorer la communication entre les comités intergouvernementaux et le Comité des Ministres. Ce dernier a établi des lignes directrices pour le contenu des rapports abrégés dans la Résolution CM/Res(2011)24. Or, dans la pratique, les rapports sont souvent

trop longs et insuffisamment ciblés. De plus, les délégations se plaignent souvent de la longueur d'autres documents reçus des comités directeurs.

Les procédures de gouvernance applicables aux comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe sont similaires à celles d'autres organisations.

La configuration du Conseil de l'Europe est très similaire à celle des organisations retenues pour comparaison, car ses comités rendent compte,

Organisations retenues à des fins de comparaison – Quelles structures de gouvernances sont en place pour les comités ? L'interaction fonctionne-t-elle de manière satisfaisante et ces structures apportent-elles suffisamment d'orientation stratégique ?

- ▶ **CE** – Les comités de la CE suivent le programme de travail de la Commission. Ils obéissent à des règles de procédure et doivent consulter la Commission s'ils veulent y déroger. La Commission peut déterminer la durée des échanges et le moment du vote.
- ▶ **OIT** – Les programmes de travail sont adoptés au niveau des comités, qui rendent compte au Conseil d'administration.
- ▶ **OCDE** – Les programmes sont préparés au niveau des comités, puis approuvés par le Conseil.
- ▶ **UNESCO** – La Direction Générale prépare l'ordre du jour provisoire, qui est adopté par le comité.

au final, à l'organe directeur de l'Organisation. Il semble toutefois y avoir quelques différences pour ce qui concerne les rôles de chacun dans la détermination des priorités et des programmes de travail des comités. Par rapport aux comités du Conseil de l'Europe, les comités des organisations retenues pour comparaison semblent avoir davantage de responsabilités dans la préparation de leurs propres programmes de travail (mandat), les organes directeurs se concentrant davantage sur l'orientation stratégique globale. Pour illustrer ce propos, citons l'exemple de l'OCDE, où les comités préparent un Programme de travail et Budget biennal qui est ensuite approuvé par le Conseil (sachant que le Conseil apporte rarement des changements significatifs). Cela contraste avec l'UNESCO, où la Direction générale prépare l'ordre du jour provisoire qui est ensuite adopté par les comités.

3.2.3 Dans quelle mesure les Conférences ministérielles guident-elles les travaux des comités ?

Les Conférences ministérielles sont censées apporter une contribution plus spécifique à un sujet particulier des travaux des comités intergouvernementaux et du Conseil de l'Europe d'une manière générale. Pourtant, elles ont été moins nombreuses ces dernières années. Par exemple, pour le pilier Démocratie, trois Conférences ministérielles ont été organisées en 2016 sur les thèmes suivants : « L'éducation : une option sûre pour la démocratie » (avril 2016), « Construire des sociétés plus résilientes aux catastrophes » (octobre 2016) et « Lutter contre le dopage dans le sport et promouvoir la mise en œuvre de la Convention contre la manipulation des compétitions sportives » (novembre 2016) ; tandis qu'en 2017, une seule Conférence ministérielle a été organisée (mars 2017) là encore sur la thématique « L'éducation : une option sûre pour la démocratie ». Il semble que les conférences ministérielles soient désormais moins utilisées qu'auparavant.

3.2.4 Les activités des comités sont-elles pertinentes sous l'angle des États membres du Conseil de l'Europe ?

Les entretiens réalisés avec les représentations permanentes mettent en lumière des désaccords considérables au sujet de la pertinence des activités des comités. Certains préconisent de mettre davantage l'accent sur les droits de l'homme et la primauté du droit, tandis que d'autres soulignent l'importance des travaux du Conseil de l'Europe dans les domaines de la culture et de l'éducation (relevant du pilier de la démocratie). Certains États membres s'intéressent particulièrement aux droits civils et politiques, tandis que d'autres mettent davantage l'accent sur les droits sociaux.

Compte tenu de ces différences, les activités de l'un ou l'autre comité peuvent être considérées comme particulièrement pertinentes par un État membre et moins pertinentes par un autre. Cela explique en partie le nombre de comités et le large éventail d'activités. On pourrait soutenir que c'est cette diversité qui rend le système de comités pertinent dans son ensemble pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cela étant, la plupart des personnes issues de représentations permanentes interrogées pour l'évaluation ont déclaré qu'elles avaient du mal à comprendre réellement les activités des comités. Certaines ignorent même le nombre de comités et sur quoi les comités travaillent, et ne sont donc pas toujours convaincues de l'intérêt de ces activités. On pourrait toutefois avancer que les acteurs les mieux

placés pour juger de la pertinence des activités des comités ne sont pas tant les représentations permanentes que les ministères de tutelle dont les membres composent les comités et qui comprennent par conséquent plus clairement les détails et l'impact de leur travail.

Il n'est pas surprenant que les réponses à l'enquête menée auprès des membres de comités sur cette question soient généralement positives quant à la pertinence de leurs activités pour le Conseil de l'Europe et pour les priorités de leur pays. Comme le montre la figure 2.2, les comités sont perçus par leurs membres comme contribuant fortement à la réalisation des objectifs généraux du Conseil de l'Europe, à savoir que pour 92 % des répondants, leur contribution est « très » ou « plutôt » importante. S'il n'est pas surprenant que les membres estiment que la contribution de leur propre comité revête de l'importance, les réponses donnent à penser que ceux-ci voient dans leur travail une contribution utile et précieuse à l'action du Conseil de l'Europe et qu'ils apprécient de faire partie de la structure globale du Conseil de l'Europe.

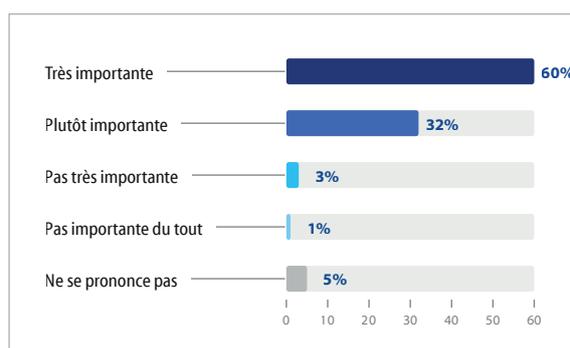


Figure 3.2 : La contribution du comité pour lequel vous travaillez est-elle importante pour les objectifs généraux du Conseil de l'Europe ? (n = 500)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

Pour ce qui concerne les États membres, les activités des comités sont également perçues par leurs membres comme étant « très » ou « plutôt » pertinentes par rapport aux priorités des différents pays et des organisations qu'ils représentent. Comme il ressort du graphique suivant, 88 % des personnes ayant répondu au sondage ont indiqué que les activités des comités pour lesquels elles travaillent sont soit « très », soit « plutôt » pertinentes par rapport aux priorités de leurs pays et organisations.

Plusieurs répondants ont donné des exemples de la façon dont les travaux de leur comité façonnaient les politiques ou la législation dans leur État membre.

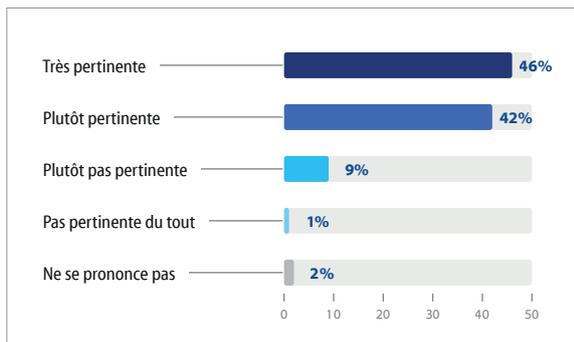


Figure 3.3 : Les activités du comité pour lequel vous travaillez sont-elles pertinentes par rapport aux priorités de votre pays ou organisation ? (n = 501)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

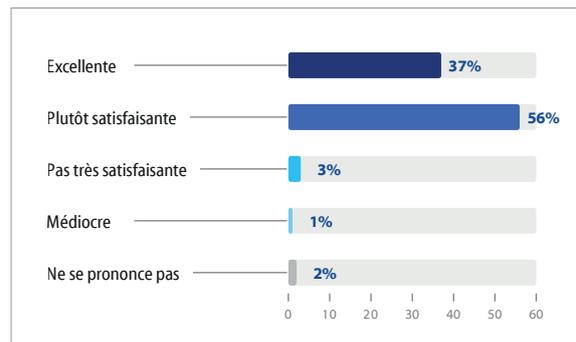


Figure 3.4 : Comment évalueriez-vous la qualité des produits du comité ? (N = 416)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

Résultats de l'étude de cas – Impact des travaux de comités sur les États membres

- **CDDH** - Lorsque les pays doivent rédiger une nouvelle législation dans le domaine des droits de l'homme, ils s'en remettent généralement aux conseils du Conseil de l'Europe. Ces dernières années, les travaux du comité sur les questions liées aux migrations se sont avérés particulièrement utiles. Depuis 2010-2011, le comité joue en outre un rôle essentiel dans la réforme de la Cour.
- **CD-P-TO** – Depuis 2007, on observe une nette évolution de la situation relative à la transplantation d'organes dans les États membres, marquée par un consensus croissant sur les priorités.

3.2.5 Dans quelle mesure et de quelle manière les activités normatives proposées par les comités intergouvernementaux répondent-elles aux attentes des États membres du Conseil de l'Europe d'une manière générale ?

Il n'est peut-être pas surprenant que la qualité des produits réalisés par les comités soit jugée de manière très positive par leurs membres, 93 % des personnes interrogées affirmant qu'elle est soit « excellente » soit « plutôt satisfaisante ».

Il y a peu de divergences dans les réponses à cette question parmi les différents comités. Alors que 90 à 100 % des membres de certains comités – environ deux tiers du nombre total – ayant répondu au sondage ont déclaré que les résultats de leur comité étaient « excellents » ou « plutôt satisfaisants », dans d'autres cas (CAHAMA, CAHDI, CAHENF,

CAHROM, CCJ, CCJE et CCPE), la proportion était plus faible (60 % à 80 %). Il convient de faire preuve de prudence à cet égard, car le nombre de membres ayant répondu au sondage était faible pour certains comités.

L'efficacité des comités comme mécanisme de promotion de normes communes entre les États membres fait figure de réussite, 78 % des personnes interrogées jugeant les comités « très » ou « plutôt efficaces » à cet égard. Une fois encore, les réponses varient considérablement selon le comité d'appartenance des personnes interrogées. Dans le cas de quatre comités, moins de la moitié des membres ayant participé au sondage en ligne ont affirmé que leurs comités étaient efficaces en tant que mécanisme de promotion de normes communes entre les États membres (CD-P-TO, CJ-DAM, CD-P-MCA et MSI-JOQ). Cela s'explique en partie par le fait que le CD-P-TO et le CD-P-MCA sont des comités d'Accord partiel ; on peut donc s'attendre à ce qu'ils soient moins efficaces dans la promotion de normes communes entre tous les États membres en raison de leur effectif plus faible. En tant que comité subordonné comptant seulement 13 membres – 7 représentants d'États et 6 membres indépendants –, l'un de ces comités a des tâches spécifiques d'établissement de normes et de recherche et ne peut être considéré comme un mécanisme permettant de promouvoir des normes communes entre les États membres. Seul son organe supérieur, le CDMSI, est doté d'une structure intergouvernementale qui lui permet d'agir comme mécanisme de promotion de ce type de normes. En revanche, pour neuf comités, plus de 90 % des membres ont répondu que leurs comités étaient efficaces comme mécanismes de promotion de normes communes (CDCJ, GEC, CDDH, CCPE, CD-P-COS, CPJ, GEC-Sexisme, MSI-AUT et PC-OC). Il importe de faire preuve de prudence là encore, car le nombre de membres ayant répondu au sondage était faible pour certains comités.¹⁶

16. Les mandats de tous ces comités incluent des activités normatives. Pour deux comités d'Accord partiel (CD-P-TO et CD-PMCA), les activités consistent en la rédaction de normes

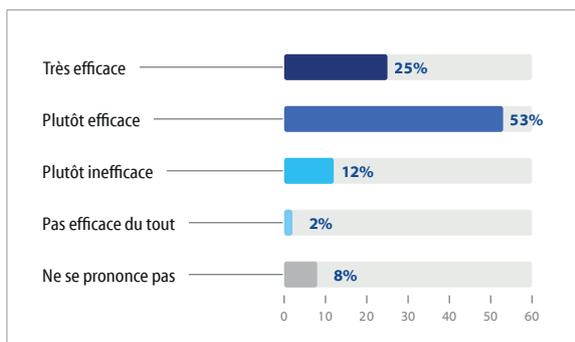


Figure 3.5 : Votre comité est-il efficace comme mécanisme de promotion de normes communes entre les États membres ? (N = 502)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

L'efficacité des comités est visible concrètement surtout lorsque leurs produits influent directement sur les politiques ou la législation d'un État membre. L'encadré ci-après donne quelques exemples tirés de l'enquête, le cas échéant (pour préserver l'anonymat, toutes les références directes à des pays ou comités ont été remplacées par les mentions « mon pays » ou « le comité »).

Exemples de comités ayant une influence directe sur les États membres¹⁷

- ▶ Mon pays revoit actuellement ses politiques et stratégies culturelles conformément aux orientations et aux programmes du comité.
- ▶ L'influence des travaux du comité est considérable sur la législation.
- ▶ J'ai convié un groupe de travail du CdE à venir dans mon pays à la suite de l'élaboration d'une loi relative à la jeunesse.
- ▶ Les avis du comité font office de lignes directrices, le cas échéant.
- ▶ La promotion de l'État de droit au niveau international et la poursuite des activités normatives du Conseil de l'Europe sont au cœur de l'intérêt politique de mon ministère.
- ▶ Il est essentiel d'avoir une bonne gouvernance pour poursuivre le développement de l'administration publique.
- ▶ La stratégie de mon pays relative au numérique doit trouver un juste équilibre entre les droits et l'ouverture, d'une part, et les initiatives de protection et de sécurité des utilisateurs d'internet. Le Conseil peut aider à trouver une approche équilibrée qui soit partagée et promouvoir le respect des principes fondamentaux et soutenir des initiatives spécifiques.
- ▶ Les activités du comité correspondent aux grandes priorités de mon gouvernement.
- ▶ Les documents publiés par le comité ont façonné la législation de mon pays dans des domaines spécifiques.
- ▶ Le ministère de la Justice de mon pays s'intéresse de près à toutes les recommandations du CdE, qu'elles portent sur la législation ou sur les normes.
- ▶ La quasi-totalité des activités en cours ou passées du comité présentent un grand intérêt pour l'Administration pénitentiaire. Les recommandations ont servi de point de référence pour toutes les principales dispositions réglementaires locales.

et d'orientations ; tandis que pour les deux sous-comités, l'une des activités prévues pour le CJ-DAM consiste en la codification de normes internationales existantes sur la rétention de migrants, et le mandat du MSI-JOQ prévoit la préparation d'un projet de Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique.

17. Pour préserver l'anonymat, toutes les références directes à des pays ou comités ont été remplacées par « mon pays » ou « le comité ».

3.2.6 Dans quelle mesure les objectifs des différents comités intergouvernementaux demeurent-ils valables et pertinents ?

Les mandats de chaque comité sont reformulés par les secrétariats tous les deux ans et réexaminés par le Comité des Ministres pour s'assurer qu'ils restent valables et pertinents. Les réponses des représentations permanentes donnent à penser cependant que, dans la pratique, ce mécanisme pourrait ne pas être aussi efficace qu'il y paraît en théorie, car les Délégués des Ministres ne comprennent pas toujours les travaux des comités et ne peuvent donc juger efficacement de la pertinence de leur mandat, mais aussi surtout en raison de contraintes de temps. En effet, le mandat leur est souvent présenté comme un fait accompli, ce qui signifie qu'ils se contentent de donner leur aval formel au lieu d'exercer de réelles fonctions de contrôle. La nécessité d'un consensus peut rendre très difficile la dissolution d'un comité si celui-ci est fortement soutenu par un État membre et ce même s'il est perçu comme étant moins pertinent par d'autres États membres.

Malgré une cohérence d'approche des mandats (élaborés selon un modèle standardisé), il y a peu de cohérence dans les buts et les objectifs, les activités et les méthodes de travail des comités. Cela complique la tâche d'évaluer le système de comités dans son ensemble ou de comparer des comités entre eux. Il convient de noter que la grande majorité des membres de comités ayant participé à l'évaluation accordent une grande valeur aux travaux du Conseil de l'Europe et estiment que ceux-ci accomplissent un travail d'intérêt politique et produisent des résultats de qualité élevée.

3.2.7 Les activités et les produits des comités correspondent-ils aux objectifs généraux du Conseil de l'Europe ?

Comme pour d'autres constatations de la présente évaluation, les avis divergent sur la mesure dans laquelle les activités et les produits des comités répondent à ces objectifs généraux. Rappelons les trois piliers du Conseil de l'Europe, que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Les membres des comités s'accordent quasi-unaniment sur le fait que leurs activités et leurs produits correspondent aux objectifs généraux du Conseil de l'Europe et à la mission propre à leur comité, telle que définie dans leur mandat. Pour d'autres parties prenantes, en particulier les représentations permanentes, une certaine opacité entoure les activités et les produits des comités, ce qui complique la tâche de déterminer s'ils sont en adéquation ou non avec les

objectifs généraux du Conseil de l'Europe.

Alors que les objectifs généraux des comités intergouvernementaux sont clairs, on note un manque de priorisation dans la détermination des actions visant l'atteinte de ces objectifs.

Cette lacune du système a déjà été notée (section 3.2 sur les critères de pertinence) et peut être attribuée en partie au fait que le Comité des Ministres n'ait pas clairement défini son orientation stratégique. Faute d'orientation stratégique claire et puisque le système s'autoalimente naturellement, certains comités tendent à fonctionner au-delà du stade où leur intérêt par rapport aux objectifs généraux du Conseil de l'Europe diminue. De même, le lien entre les objectifs à moyen terme définis dans le mandat des comités et les objectifs généraux du Conseil de l'Europe n'est pas toujours clair.

Le système de comités pourrait être transparent et les produits réalisés pourraient être diffusés de manière plus efficace. La communication relative aux activités et aux produits, à la fois auprès des États membres et du grand public, est un aspect reconnu par toutes les personnes interrogées comme appelant des améliorations afin de garantir un soutien continu aux activités du Conseil de l'Europe. Les difficultés liées à la courte durée des mandats (une année renouvelable une fois) des présidents de comités et, dans certains cas, le taux de rotation élevé des membres, entravent les progrès à long terme et créent un sentiment d'incertitude quant à l'avenir des comités.

D'un point de vue extérieur, il est difficile pour ceux qui ne participent pas directement aux activités des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe d'essayer de comprendre en quoi ces activités consistent. Malgré l'existence d'un grand nombre de structures, la page d'accueil du site internet du Conseil de l'Europe ne mentionne pas les comités intergouvernementaux. Ces derniers ne figurent pas non plus dans le menu déroulant « Explorer » de la page d'accueil et, lorsque l'on tape « comités intergouvernementaux » dans la barre de recherche, le lien principal qui apparaît conduit vers une page qui cite les comités sous la rubrique du Comité des Ministres. On trouve sur cette page un paragraphe et quatre liens, dont deux protégés par un mot de passe – les deux autres amènent à la Résolution CM/Res(2011)24 et à une liste de comités établis au titre d'Accords partiels. Certaines informations relatives à des comités peuvent être obtenues en consultant les pages répertoriées sous les rubriques « Droits de l'homme », « Démocratie » et « État de droit » figurant sur la bannière de la page d'accueil du Conseil de l'Europe, mais les liens ne sont ni exhaustifs ni normalisés en termes de contenu. Pour résumer, la navigation devrait être beaucoup plus simple vers les informations en ligne sur les comités. L'utilisation d'acronymes pour décrire différents comités ajoute au manque de transparence perçu,

car ces acronymes sont incompréhensibles pour les personnes qui ne sont pas étroitement impliquées dans les travaux des comités. Pour celles qui connaissent mal le Conseil de l'Europe, les comités intergouvernementaux ont donc peu de visibilité publique. Là encore, il est intéressant de comparer l'expérience des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe avec celle des organisations retenues aux fins de comparaison.

Organisations retenues aux fins de comparaison – Que peut-on faire pour s'assurer que les activités des comités s'inscrivent dans le droit-fil des objectifs généraux des organisations dont ceux-ci dépendent ?

- ▶ **CE** – Le mandat des groupes de travail tient compte du programme législatif de la Commission.
- ▶ **OCDE** – Les comités chargés des questions de fond sont créés par le Conseil en fonction des intérêts des membres. Le Conseil détermine leurs mandats pour une période de cinq ans. Les comités chargés des questions de fond créent les organes subsidiaires et conviennent de leurs mandats, qui ne peuvent être renouvelés que s'ils parviennent à un consensus positif à cet égard.
- ▶ **UNESCO** – L'une des difficultés qui se pose est de veiller à ce que les travaux des comités soient conformes et à ce qu'il n'y ait pas de doublons.

L'assurance que les activités des comités correspondent aux objectifs généraux des organisations auxquelles ils appartiennent est problématique pour toutes les organisations retenues aux fins de comparaison. L'analyse donne à penser que l'approche du Conseil de l'Europe n'est ni meilleure ni moins bonne qu'ailleurs. Lorsque les systèmes de comités s'appuient sur un cadre législatif, comme c'est le cas avec la Commission européenne, la correspondance des activités avec les objectifs généraux est moins problématique. L'expérience de l'UNESCO contraste à cet égard. En effet, cette organisation a constitué un groupe de travail chargé d'examiner la question ainsi que des questions relatives à la gouvernance, aux procédures et aux méthodes de travail de ses organes directeurs, et qui examine sa structure, son règlement intérieur, les règles régissant le droit de vote, le rôle de son Bureau, son organisation de la session, l'ordre du jour et les relations avec le Conseil exécutif et le Secrétariat.

3.3 CAPACITÉ DES COMITÉS À ATTEINDRE LEURS BUTS

L'efficacité dans le contexte de cette étude peut être définie comme la mesure dans laquelle les comités intergouvernementaux atteignent les objectifs définis spécifiquement dans leur mandat et contribuent à la réalisation des objectifs généraux du Conseil de l'Europe. Comme indiqué précédemment, la liste suivante combine les questions liées aux mandats et les problèmes apparus au cours de l'étude.

Principaux aspects de l'efficacité (mandat)

- ▶ Quels progrès ont été accomplis en vue de la réalisation des objectifs énoncés dans la Résolution CM/Res(2011)24 ?
- ▶ Dans quelle mesure les objectifs (y compris toute cible quantifiée ou qualitative) sont-ils réalisés en temps voulu ? (efficacité)
- ▶ Que peut-on faire pour que les activités des comités correspondent aux objectifs généraux des organisations auxquelles ils appartiennent ?
- ▶ Quel type de structure de comité est la plus adaptée, par exemple, pour garantir une couverture thématique complète tout en évitant une prolifération excessive du nombre de comités ? Quel est le bon équilibre entre séances plénières et petits groupes de travail ?
- ▶ Comment peut-on faire en sorte qu'une forte dimension horizontale soit intégrée dans les systèmes de comités ?
- ▶ Quels critères et indicateurs peuvent être élaborés pour évaluer les travaux des comités intergouvernementaux dans le domaine normatif ?

3.3.1 Quels progrès ont été accomplis en vue de la réalisation des objectifs énoncés dans la Résolution CM/Res(2011)24 ?

La Résolution CM/Res(2011)24 ne définit pas les objectifs des comités du Conseil de l'Europe dans des termes spécifiques. Au lieu de cela, l'article 17 dispose que, d'une manière générale, les comités directeurs et les comités ad hoc ont pour responsabilité de conseiller le Comité des Ministres et le ou la Secrétaire Général-e sur les priorités et autres questions relevant de leur secteur d'activité, notamment en ce qui concerne la pertinence des activités au regard des priorités et des critères

adoptés par le Comité des Ministres.

Il ressort des entretiens avec les représentations permanentes et les secrétariats des comités que la fonction de conseil des comités définie dans la Résolution n'est pas remplie, en partie à cause du faible lien (comme indiqué précédemment) entre le Comité des Ministres et les comités intergouvernementaux et en partie faute de coordination entre les ministères de tutelle et les ministères des Affaires étrangères. Dans la plupart des cas, la ligne de communication la plus forte entre les comités et les États membres semble être celle des ministères de tutelle, qui ne sont pas représentés au Comité des Ministres. Malgré une logique claire pour ce qui concerne l'assurance que les produits des comités sont adoptés par les ministères compétents, la question se pose de savoir si le rôle des comités est conforme à celui prévu dans la Résolution.

Le sondage mené en ligne auprès des membres de comités traduit une vision positive de l'efficacité de ces derniers : pour 77 % des répondants, le système de comités intergouvernementaux s'acquitte très efficacement ou plutôt efficacement de son mandat. Les répondants ont salué les comités pour leur capacité à fonctionner en dépit de contraintes budgétaires très strictes et à offrir un cadre de discussion pratique et constructif entre les représentants des États membres sur des questions d'intérêt spécifique. Des critiques ont toutefois été exprimées au sujet d'une certaine inflexibilité au sein de comités et d'un manque de transparence, ainsi que de la possibilité qu'un petit nombre d'États membres bloquent un consensus. Il a été reconnu cependant que ces difficultés étaient communes aux institutions intergouvernementales et qu'elles ne sauraient être attribuées au système de comités lui-même.

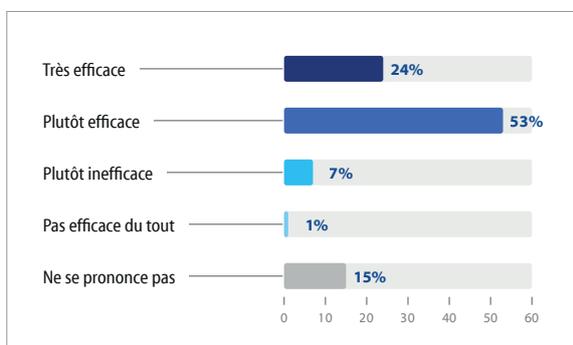


Figure 3.6 : Comment jugez-vous la performance du système de comités intergouvernementaux dans son ensemble par rapport à sa mission ? (n = 495)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

Il ressort d'une analyse des réponses des membres de comités qu'un petit nombre de comités a exprimé des avis aux extrêmes opposés : dans

seulement trois cas, moins de 60 % des membres ont déclaré que le système de comités fonctionnait « plutôt » ou « très » efficacement par rapport aux différents mandats (CAHDI, MSI-AUT et CD-P-TO). À l'inverse, pour seulement quatre comités le pourcentage de membres ayant exprimé cette opinion a dépassé les 90 % (CDCJ, CAHROM, CPJ, DH-SYSC et GEC-Sexisme). Alors que la question porte sur le système de comités en général, il n'est pas déraisonnable de supposer que beaucoup, si ce n'est la plupart des répondants, ont exprimé leurs points de vue principalement en fonction de leur propre comité.

3.3.2 Quel type de structure de comité est le plus adapté, par exemple, pour assurer une couverture thématique complète tout en évitant une prolifération excessive du nombre de comités ?

Les comités apportent de toute évidence une valeur ajoutée au Conseil de l'Europe, à la fois par le niveau d'expertise qu'ils mobilisent sur des questions spécifiques et par leur capacité à garantir la prise en compte d'une dimension de droits de l'homme dans les discussions internationales dans des domaines (tels que la transplantation d'organes ou internet) où cette dimension risquerait d'être négligée. Cela étant, le nombre même de comités complique la compréhension de ce que font comités ou le fait d'avoir un aperçu du système, ce qui risque d'entraîner un chevauchement inutile d'activités. Par ailleurs, le système de comités, sous sa forme actuelle, limite la capacité du Conseil de l'Europe à réagir rapidement et avec souplesse aux changements de priorités mondiales (notamment pour ce qui concerne le changement climatique et la crise migratoire), car, en substance, s'il n'existe pas de comité compétent pour traiter un enjeu spécifique, il peut être difficile d'en créer un nouveau.

Les contraintes pesant sur le budget du Conseil de l'Europe s'ajoutent aux arguments qui militent en faveur d'un nombre réduit de comités, qui contribuerait à l'adoption d'une approche plus cohérente et stratégique des défis futurs. Il ressort toutefois des réponses des secrétariats et des membres de comités que les mesures prises par le passé pour fusionner des comités ont entraîné une réduction de l'expertise de leurs membres : en effet, les experts ne pouvant intervenir sur la gamme plus vaste de sujets traités au sein de comités plus généraux, des généralistes sont nommés à leur place. Toute initiative visant à rationaliser le système de comités doit s'efforcer de limiter la perte de savoir et d'expertise qui a toujours accompagné ce type de réformes.

Rôle des Secrétariats

Les secrétariats ont un rôle essentiel à jouer pour soutenir les activités des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe. Les recherches menées pour la présente évaluation donnent à penser qu'ils remplissent ce rôle très efficacement. L'article 15 de la Résolution CM/Res(2011)24 dispose que le ou la Secrétaire Général-e met à la disposition du comité le personnel nécessaire, y compris le ou la secrétaire du comité, et lui fournit les services administratifs et autres dont il ou elle peut avoir besoin. Les comités peuvent, en vertu de la Résolution, demander au ou à la Secrétaire Général-e l'établissement d'un rapport sur toute question présentant un intérêt pour leurs travaux. Les secrétariats sont tenus d'entreprendre un certain nombre d'autres tâches connexes pour s'assurer que les comités fonctionnent en toute efficacité et

Résultats de l'étude de cas – Rôle des secrétariats

- ▶ **CDDH** – L'attribution de ressources est problématique pour le secrétariat du CDDH. La charge de travail et les pressions exercées sont importantes en raison de changements de personnel et du recours à du personnel temporaire qui ne peut rester que pour un temps limité, ce qui signifie qu'il n'est pas en mesure de développer une expertise ou des connaissances institutionnelles. La rotation de trois secrétaires différents en six ans a affecté la continuité du processus de réforme de la Cour. Ces difficultés liées à des contraintes budgétaires plus larges touchant l'ensemble de l'organisation nuisent à l'efficacité du comité et ont entraîné, par exemple, le report de réunions.
- ▶ **PECS** – En 2018-2019, un budget zéro a été alloué pour soutenir les activités du comité, qui a connu une réduction concomitante de ses effectifs. Au cours des dernières années, le secrétariat du comité a été doté d'un effectif à temps partiel de l'équipe de la Charte sociale. Les perspectives du secrétariat en matière d'effectifs ne sont pas claires, d'autant que la décision de ne pas allouer de budget à la PECS a suscité des inquiétudes de la part des membres du comité, notamment quant au fait qu'il risque bientôt de ne plus y avoir de secrétariat pour épauler le comité.
- ▶ **CAHENF** – Ce comité est très bien organisé et les travaux du Secrétariat sont jugés efficaces. Cependant, les ordres du jour des réunions plénières sont souvent trop chargés, ce qui complique la tâche de prioriser les questions à aborder lors des réunions.

efficacité.¹⁸

D'après les résultats du sondage, les membres de comités considèrent également le rôle joué par les secrétariats de manière très positive : au total 93 % d'entre eux estiment qu'ils obtiennent des résultats plutôt satisfaisants ou très satisfaisants. Si de nombreux répondants ont salué les secrétariats pour leur diligence, leur efficacité et leur compréhension des sujets traités, de graves inquiétudes ont été exprimées quant à la réduction des ressources et à l'incidence que cela peut avoir sur un personnel déjà confronté à une forte charge de travail. Des répondants ont également exprimé des inquiétudes concernant le rôle du secrétariat, certains avançant que les comités étaient peut-être trop « dirigés » par le secrétariat ou que le personnel du secrétariat considérait les membres du comité comme étant « juste de passage ». Il importe de noter que cela ne concerne qu'une faible minorité de répondants.

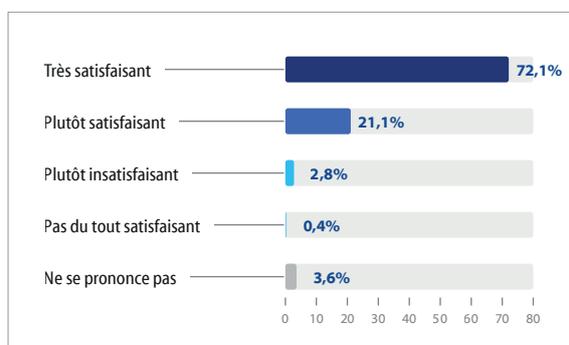


Figure 3.7 : Comment jugez-vous le soutien que le Secrétariat apporte au comité dans ses activités ? (n = 498)

Source : analyse CSES des réponses au sondage

La structure actuelle est compartimentée, chaque comité intergouvernemental étant soutenu par un secrétariat séparé. Cette configuration présente des avantages comme des inconvénients. Il est appréciable en effet que les comités puissent se spécialiser et développer une véritable expertise dans le ou les domaine(s) stratégique(s) traité(s). Cet aspect est ressorti très clairement des entretiens menés dans le cadre de l'étude avec les membres de secrétariats, dont beaucoup occupent leur poste depuis plusieurs années. Plusieurs inconvénients ont été relevés face à cela. Premièrement, la nature fragmentée de la structure actuelle ne facilite pas

18. Ce rôle, tel que défini dans la Résolution CM/Res(2011)24, inclut la communication aux membres des comités et des organes subordonnés des informations suivantes : le cadre institutionnel et réglementaire du Conseil de l'Europe et d'autres textes pertinents ; les lignes de programme relevant de leur responsabilité et les crédits budgétaires ; les résultats des mécanismes et procédures de suivi ; le rapport de suivi du Programme et Budget de manière à ce qu'ils puissent l'examiner, l'analyser et en rendre compte à leurs parties respectives ; les actions sur le terrain et activités de coopération présentant un intérêt dans le domaine concerné ; les activités pertinentes d'autres organisations internationales afin d'éviter les chevauchements et de créer des synergies ; et la tenue à jour d'un « recueil des mandats ».

la promotion d'une dimension transversale pour les activités des comités, bien que la structure à elle seule n'empêche pas les personnes de se parler. De plus, les représentants d'autres comités sont invités aux réunions et des avis conjoints sont rédigés et coordonnés avant d'être envoyés au Comité des Ministres. Deuxièmement, la structure actuelle réduit la mobilité du personnel du Secrétariat dans l'ensemble de l'organisation, limitant ainsi potentiellement la progression de carrière et rendant difficile une mobilité des agents qui permettrait de s'adapter à l'évolution de la charge de travail ou des priorités organisationnelles. La nature hautement spécialisée des activités des comités réduit également les possibilités de mobilité parmi les administrateurs.

L'interaction entre les secrétariats est encore plus difficile si ceux-ci ne relèvent pas de la même direction générale. À un moment, le Conseil de l'Europe comptait quatre directions générales (DG), mais ce chiffre est ensuite passé à deux. Plusieurs exemples nous ont été donnés illustrant à quel point les « guerres de territoire » entre les deux directions générales avaient entravé les progrès sur des questions importantes. Un exemple cité à plusieurs reprises lors des entretiens menés pour cette étude concerne la question des mutilations génitales féminines. Dans ce cas précis, un comité a décidé unilatéralement d'ajouter la question à son ordre du jour (alors qu'un autre comité aurait pu être tout aussi bien placé pour traiter le sujet en vertu de son mandat), ce qui a entraîné des difficultés à dialoguer et à faire en sorte que la question soit traitée d'une manière jugée acceptable par tous les comités.

Une initiative récente du Secrétaire Général visant à rapprocher les présidents des différents secrétariats à l'occasion d'une réunion de haut niveau a été considérée comme une étape très positive pour accroître la coopération entre les comités et réduire le risque de répétition inutile des travaux. Cette initiative, qu'il convient de considérer comme une bonne pratique, suscite l'enthousiasme : la poursuite des réunions et leur organisation également au niveau du Secrétariat favorisera une collaboration et un échange d'informations plus poussés entre les comités.

3.3.3 Comment faire en sorte qu'une solide dimension horizontale soit intégrée dans les systèmes de comités ?

Le Conseil de l'Europe traite un certain nombre de questions dites « transversales » qui devraient s'appliquer aux travaux de tous les comités intergouvernementaux. Celles-ci sont traitées de différentes manières. L'égalité de genre est peut-être la question transversale primordiale, chaque comité étant tenu de désigner un rapporteur sur le sujet. Le recours à des rapporteurs a contribué à faire en sorte que cette question reste visible dans tous les comités, mais la charge de travail supplémentaire qu'elle

nécessite a entraîné des pressions dans certains comités.

Autre question horizontale moins visible : la cohésion sociale, qui relève actuellement de la Plateforme européenne pour la cohésion sociale (PECS). Dans un contexte de lourdes restrictions budgétaires, l'objectif de la PECS de garantir la cohésion sociale est pris en compte dans d'autres comités, par la contribution aux rapports, enquêtes et autres produits des comités, l'invitation de membres des comités à assister aux réunions de la PECS et, si possible, la participation de membres de la PECS aux réunions d'autres comités en qualité d'observateurs ou d'intervenants. Cette approche légèrement moins formalisée semble moins efficace que le recours à des rapporteurs, étant donné qu'un grand nombre de personnes interrogées ignoraient que la cohésion sociale était une question transversale. En raison des coûts et de la charge de travail liés aux travaux de rapporteurs, cet outil peut être difficile à utiliser pour toutes les questions transversales.

Les réponses au sondage en ligne sur la question de l'efficacité avec laquelle les comités abordent l'égalité de genre, la cohésion sociale et d'autres questions transversales sont généralement positives : 64 % des membres répondent positivement, tandis qu'une proportion assez élevée (23 % des répondants) ne se prononce pas à cet égard.

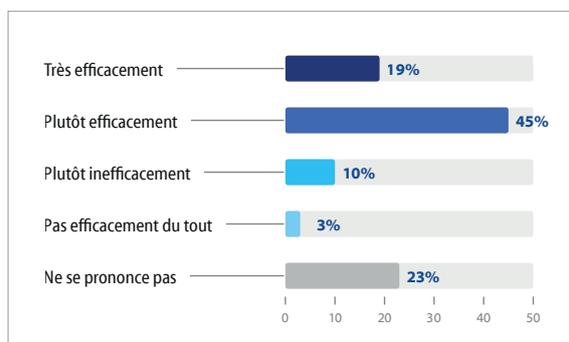


Figure 3.8 : Le comité parvient-il à traiter efficacement les questions d'égalité de genre, de cohésion sociale et d'autres questions transversales ? (N = 495)
Source : analyse CSES des réponses au sondage

Il ressort d'une analyse approfondie des réponses au sondage que, dans le cas de neuf comités, moins de la moitié des répondants estiment que leur comité aborde efficacement les questions d'égalité de genre, de cohésion sociale et d'autres questions transversales (CD-P-MCA, CDCT, CD-P-TO, CD-P-COS, DH-SYSC, CAHDI, CJ-DAM, PC-OC et CAHAMA).¹⁹

19. Il convient de noter en revanche que, d'après le personnel du Secrétariat, le CD-P-TO a été salué par l'Unité de l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe à diverses occasions pour les travaux qu'il a accomplis sur le sujet. Le personnel de l'EDQM a noté en outre que les comités CD-P-COS et CD-P-MCA n'avaient pas de questions de genre à traiter.

3.4 EFFICIENCE DES COMITÉS

Cette section examine le degré d'efficacité des travaux des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe. Au sens strict du terme, l'efficacité peut être définie comme le rapport entre les contributions financières et les résultats produits par une intervention ou une organisation – nous nous intéressons à cet aspect en premier lieu. Nous examinons ensuite les questions d'efficacité au sens plus large du terme concernant la façon dont les comités fonctionnent d'un point de vue procédural.

3.4.1 Dans quelle mesure les activités soutenues par les comités intergouvernementaux sont-elles efficaces par rapport à leur coût ?

La question de l'efficacité est d'une importance accrue, étant donné les contraintes financières auxquelles le Conseil de l'Europe doit faire face.

Les coûts directs de fonctionnement du système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, estimés à un montant de 8 millions EUR pour 2018, sont relativement modestes (sur un budget annuel total de 244,5 millions EUR). Il convient de souligner qu'il ne s'agit là que de coûts directs. Comme indiqué précédemment, le Budget 2019 du Conseil de l'Europe fait état d'un total de 64 agents équivalents temps affectés directement à la fonction normative. Les coûts de personnel ont été estimés à quelque cinq millions d'euros (voir la section 2.4). Le Budget ordinaire pour 2018 comprend un budget pour les dépenses de fonctionnement totalisant 2,9 million EUR de frais liés aux réunions de comités (par exemple, frais de déplacement pris en charge par le Conseil de l'Europe) – contre 3,1 millions EUR en 2016, mais également 2,9 millions EUR en 2017.²⁰

D'après l'enquête en ligne, 77 % des répondants ont indiqué que leur comité était organisé de manière « plutôt efficace » ou « très efficace ». Les changements apportés aux méthodes de travail en réponse aux limitations budgétaires ont été cités, notamment un volume important de travaux préparatoires effectués par les secrétariats pour assurer un maximum d'efficacité, un calendrier strict pour les

20. Il convient de souligner qu'il ne s'agit que de coûts directs. D'autres agents du Conseil de l'Europe sont probablement concernés (personnel administratif et financier, par exemple), dont les activités soutiennent indirectement celles des comités intergouvernementaux. Par ailleurs, les secrétaires et assistants de comités font beaucoup plus que de simplement organiser des réunions plénières ou des réunions de bureaux. De même, les comités intergouvernementaux peuvent profiter des équipements matériels du Conseil de l'Europe. Le coût réel des opérations des comités intergouvernementaux ne peut être estimé de manière précise, car il ne leur est pas imputé de part de ces coûts. De plus, les États membres remboursent les frais de déplacement des membres de certains comités (par exemple, lorsqu'ils décident d'envoyer plusieurs représentants ou dans le cas d'Accords partiels), ce qui n'est pas pris en compte dans les budgets susmentionnés.

Principaux aspects de l'efficacité (mandats)

- ▶ Dans quelle mesure les activités soutenues par les comités intergouvernementaux sont-elles efficaces par rapport à leur coût ?
- ▶ Dans quelle mesure les comités à titre individuel et à titre collectif sont-ils efficaces au regard du ratio contributions financières-résultats (produits, résultats et impacts) ?
- ▶ Comment les décisions sont-elles prises dans les comités et quels sont les avantages et les inconvénients des différentes approches ?
- ▶ Que peut-on faire pour s'assurer que les membres de comité sélectionnés possèdent les bonnes connaissances et ont suffisamment d'expérience ?
- ▶ Quelles sont les possibilités de « participation à distance » (téléconférences, par exemple) et quels sont leurs avantages et inconvénients ?
- ▶ Qui devrait prendre en charge les frais de membres des comités lorsque ces derniers sont tenus de participer physiquement aux réunions : l'Organisation ou les États membres ?
- ▶ Quels types de structures d'appui (logistique, travaux de recherches, etc.) sont requis et comment peuvent-ils être optimisés (secrétariat spécifique à un comité, services d'appui communs) ?
- ▶ Quelle est l'importance des différents acteurs concernés/groupes cibles (autorités nationales, grand public, par exemple) et quels sont les meilleurs moyens de communiquer et d'interagir avec eux ?
- ▶ Dans quelle mesure les comités intergouvernementaux sont-ils efficaces par rapport à d'autres options du point de vue managérial et de la mise en œuvre ?

réunions plénières et le recours accru aux groupes de travail. Des critiques ont été formulées cependant quant au caractère excessivement bureaucratique de l'organisation des réunions et des activités des comités. Certains répondants ont également perçu la réduction du temps de réunion comme une « fausse économie », les ordres du jour surchargés nécessitant souvent la planification d'autres réunions et par conséquent du temps et des ressources financières supplémentaires.

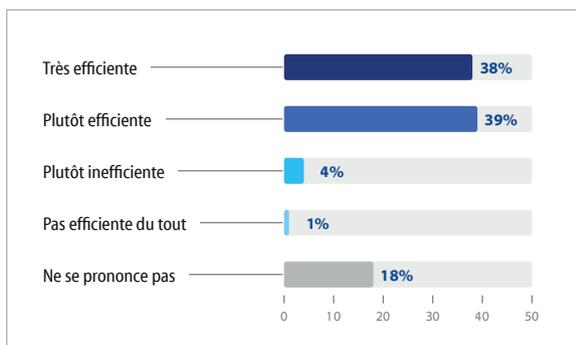


Figure 3.9 : Dans quelle mesure l'organisation de votre comité est-elle efficace et optimise-t-elle les ressources budgétaires (utilisation efficace du budget du comité pour obtenir un impact maximal) ? (n = 494)

Source : analyse CSES des réponses au sondage

Le Conseil de l'Europe est face à des perspectives de pressions budgétaires et de nouvelles coupes dues à la situation relative au non-paiement des contributions obligatoires de la Fédération de Russie.

Les consultations donnent à penser qu'il y a peu si ce n'est aucune possibilité de réduire encore le coût de fonctionnement du système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe.

Ces dernières années, les effectifs du Secrétariat ont été considérablement réduits, en raison du non-remplacement de postes après des départs à la retraite et du gel des recrutements. S'il n'a pas été possible de quantifier l'ampleur de cette réduction, des entretiens avec des agents du Conseil de l'Europe ont mis en évidence une augmentation du nombre d'heures supplémentaires non rémunérées, le développement de mécanismes de soutien informels entre certains secrétariats pour réduire les charges et la restriction de secrétariats « au strict minimum ».

Au lieu de réduire davantage le budget du Conseil de l'Europe consacré aux comités intergouvernementaux, il serait préférable d'examiner comment la contribution des États membres aux coûts pourrait être augmentée (cette option est examinée à la section 4). Les coupes dans les frais de déplacement sont jugées problématiques car elles désavantageraient injustement les experts des États membres « plus pauvres » et entraîneraient un plus fort désengagement des travaux du Conseil de l'Europe²¹. Le Conseil de l'Europe a élaboré des mécanismes de levée de fonds pour des projets auprès de ses États membres. Le Fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe pour les droits de l'homme, qui est alimenté par les États membres pour promouvoir la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, est un bon exemple de ce type de mécanisme. Dans le même ordre d'idée, un fonds pourrait être créé afin d'attirer des contributions volontaires qui couvriraient le coût des comités intergouvernementaux.

21. DD(2006)241 - *Work Outline - how to adjust the existing arrangements concerning payments of daily subsistence allowances of government experts in order to reduce total expenditure of the Council of Europe.*

Presque tous les comités se heurtent à des contraintes financières, mais certains semblent plus durement touchés que d'autres.

Les agents ou les membres des comités ne comprennent pas clairement le bien-fondé ni les raisons des restrictions, ce qui peut entraîner, dans certains cas, un désengagement et un ressentiment. Les membres de comités participent activement à la recherche de moyens de travailler en toute efficacité malgré un budget réduit (par exemple, en utilisant des outils informatiques, en organisant des réunions dans des lieux moins coûteux, en réduisant le nombre de réunions physiques, etc.). Ils sont en outre très proactifs dans la recherche de moyens permettant de générer des ressources supplémentaires (par exemple, en travaillant avec des bénévoles, en attirant des sources de financement extérieures auprès d'institutions telles que la Commission européenne et en examinant de nouvelles approches en matière de représentation telles que la rotation des membres ou le recours accru aux groupes de travail).

3.4.2 Comment les décisions sont-elles prises dans les comités et quels sont les avantages des différentes approches ?

Comme indiqué à la section 2, la Résolution CM/Res(2011)24 (article 11) énonce les modalités décisionnelles des comités et dispose notamment que les comités directeurs valident les décisions à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Toutefois, excepté en matière procédurale, les membres des comités ad hoc et subordonnés ne devraient pas prendre de décisions par vote, mais plutôt par consensus ou, si cela s'avère impossible, à la majorité simple en indiquant les divergences d'opinions. De même, les questions de procédure devraient être réglées à la majorité des suffrages exprimés.

Les résultats de l'étude suggèrent que, dans la pratique, les comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe cherchent à prendre des décisions sur la base du consensus. Les comités d'Accords partiels font exception, car une majorité qualifiée des deux tiers y est appliquée. Le principe de consensus est considéré comme un élément essentiel des travaux de comités, qui, bien qu'il puisse sembler nuire à l'efficacité de certains processus, permet à tous les États membres de se sentir impliqués dans le processus (avis exprimé en particulier par les représentants d'État membres de petite taille) et garantit, au moins en théorie, un degré d'adhésion à la décision finale.

Dans les comités d'Accords partiels, la principale difficulté consiste à atteindre le quorum fixé pour pouvoir voter – compte tenu de difficultés de financement (les États membres sont censés payer leurs propres frais de déplacement, ce

qui expliquerait une baisse significative de la participation aux réunions de comités). Alors que le recours à la majorité qualifiée peut s'avérer plus efficient pour prendre des décisions plus rapidement, un certain nombre de membres de comités ayant déjà fait l'expérience de ce type de vote dans d'autres instances (par exemple, à la Commission européenne) ont estimé que l'approche consensuelle du Conseil de l'Europe était un atout majeur pour que tous les États membres s'approprient les produits des comités. Il convient néanmoins de souligner que, pour éviter qu'un État membre ne fasse valoir son droit de veto, le consensus – bien qu'il s'agisse de l'approche privilégiée – ne saurait devenir une règle codifiée. D'autres soulignent en revanche que le fait de restreindre les décisions au consensus donne un pouvoir indu et illimité aux États membres à titre individuel, qui risque de prévaloir sur l'avis et les besoins de la majorité.

3.4.3 Que peut-on faire pour s'assurer que les membres de comité sélectionnés possèdent les bonnes connaissances et ont suffisamment d'ancienneté ?

Les comités intergouvernementaux ne peuvent fonctionner de manière efficiente si leurs membres ne possèdent pas des niveaux de connaissances et d'ancienneté similaires. La Résolution CM/Res(2011)24 (article 11) dispose que les États membres du Conseil de l'Europe doivent sélectionner un représentant du rang le plus élevé possible désigné par le gouvernement de chaque État membre. Dans le cas d'organes subordonnés, des experts indépendants qui ont une expertise avérée dans le domaine concerné peuvent être nommés également.

L'étude a montré que la situation est relativement contrastée pour ce qui concerne la désignation de membres « du rang le plus élevé possible dans le domaine concerné ». Les réponses aux entretiens donnent à penser que cette règle n'est pas toujours appliquée et que, bien souvent, les États membres n'envoient pas de représentants disposant de l'expérience et de l'autorité suffisantes pour participer pleinement aux sessions de comités et pour prendre des décisions au nom de leur pays.

Le Programme et Budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe indique que les participants sont pour la plupart des fonctionnaires de haut niveau, sachant que le niveau au sein des comités du secteur jeunesse a été signalé comme n'étant pas homogène. Il a été noté que le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE) avait connu une baisse du nombre de représentants de l'enseignement supérieur. Il existait auparavant deux comités pour l'éducation. Lors de la fusion de ces

deux comités, l'idée était que le Conseil de l'Europe paierait pour un membre (enseignement général ou supérieur), tandis que l'État membre concerné paierait pour l'autre membre. Cela n'est pas toujours le cas, raison pour laquelle l'enseignement supérieur est sous-représenté. En effet, d'après des représentants du Service de l'éducation, largement moins de la moitié des pays envoient un délégué supplémentaire à leurs frais et, dans certains cas, quand ils s'y emploient (Belgique et Allemagne, par exemple), c'est davantage pour avoir une représentation de différentes parties du pays ou du système (central/fédéral) que pour avoir une représentation dans le secteur de l'enseignement général ou supérieur.

Un exemple tiré d'un autre comité a souligné ce point : certains pays n'envoient qu'un seul représentant aux réunions, d'autres parfois jusqu'à six représentants aux mêmes réunions (dont cinq sont pris en charge par le pays concerné).

Le taux de présence est lié en outre au degré d'efficacité du fonctionnement des comités intergouvernementaux. **D'après les données du Conseil de l'Europe, le taux de présence aux réunions des comités intergouvernementaux en 2017 était de 87 % en moyenne, avec une grande variation selon les comités.** Il n'est peut-être pas surprenant que la grande majorité des personnes ayant répondu à l'enquête (84 %) aient déclaré qu'elles assistaient à toutes les réunions de comités ou à une majorité d'entre elles. De plus, 65 % des répondants ont indiqué faire partie de leur comité depuis trois ans ou plus (30 % depuis cinq à dix ans et 14 % depuis dix ans ou plus). Cela contraste toutefois quelque peu avec les réponses aux entretiens menés avec

Résultats d'étude de cas – ancienneté et expertise des membres de comités

- ▶ **CDDH** – Il est parfois difficile pour les délégués d'être spécialisés dans tous les domaines que le CDDH traite, car la responsabilité des droits de l'homme est généralement répartie entre le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères, ce qui peut être source de dilemme.
- ▶ **CD-P-TO** – Les ministères de la Santé ou les agences nationales responsables de la transplantation d'organes prennent part à la sélection des membres de comités ; ce système fonctionne bien généralement. Si les mécanismes de circulation et de retour de l'information sont efficaces, il arrive parfois que d'autres experts soient sélectionnés à titre individuel et qu'ils ne rendent pas nécessairement compte aux ministères ou aux agences des travaux et des résultats du CD-P-TO. Cela signifie qu'il y a un déséquilibre dans les connaissances des États membres sur les travaux du comité. Les experts concernés peuvent avoir des difficultés en outre à représenter les points de vue de leurs administrations nationales.

les secrétariats, les représentations permanentes et les présidents et vice-présidents de comités, qui mettent en avant l'idée assez répandue selon laquelle l'une des principales difficultés à laquelle beaucoup de comités se heurtent est le manque de présence régulière conjugué à un taux élevé de rotation des membres. Il n'est pas à exclure que les réponses à l'enquête soient biaisées, puisque les personnes ayant répondu au questionnaire sont aussi celles qui assistent régulièrement aux réunions de comités, tandis que les membres moins présents étaient moins disposés à y répondre.

Il est intéressant d'analyser les raisons avancées pour justifier les absences (voir le graphique ci-après). Trois raisons se dégagent : le manque de temps (20,3 % des réponses), l'absence de priorisation des activités des comités (13,8 %) et le manque de ressources pour couvrir les frais de déplacement et d'hébergement (7,5 %). Cela donne à penser que les comités sont considérés comme présentant un intérêt au regard des sujets traités mais que la participation à ces comités n'est pas considérée comme une priorité par tous les États membres.

Lorsque l'on compare la situation des autres organisations (voir l'encadré ci-après), il semble difficile de trouver des experts possédant le bon niveau d'ancienneté et les compétences requises. Cela donne à penser que cette difficulté est commune à bon nombre d'organisations intergouvernementales. Alors que la Commission européenne se débat avec les niveaux d'ancienneté (qui varient selon les priorités nationales), l'OCDE et l'UNESCO éprouvent des difficultés à trouver des représentants

► **CDDG** – Étant donné que les membres du CDDG ne se réunissent qu'une fois par an, les priorités et les domaines thématiques ne sont pas nécessairement adaptés. Certains États membres ne voient donc pas l'intérêt d'assister et de participer aux activités du CDDG ni d'y envoyer des représentants gouvernementaux de haut niveau. Un certain nombre de participants du CDDG ne disposent pas de l'autorité requise pour transposer les travaux du CDDG à l'échelon national.

► **CMJ** – Le Conseil mixte pour la jeunesse coopère étroitement avec le Forum européen de la jeunesse – plus vaste plateforme d'organisations et de réseaux de jeunesse en Europe. Le Forum élit parmi ses membres vingt représentants des jeunes qui siègent au Conseil consultatif sur la jeunesse (CCJ). Sur les trente membres, les dix membres restants sont nommés par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe à la suite d'un appel à candidatures adressé à des organisations de jeunesse au niveau national, régional et local. De cette manière, les travaux du CCJ, donc également du CMJ, tiennent compte des intérêts et des besoins de dizaines de millions de jeunes de toute l'Europe.

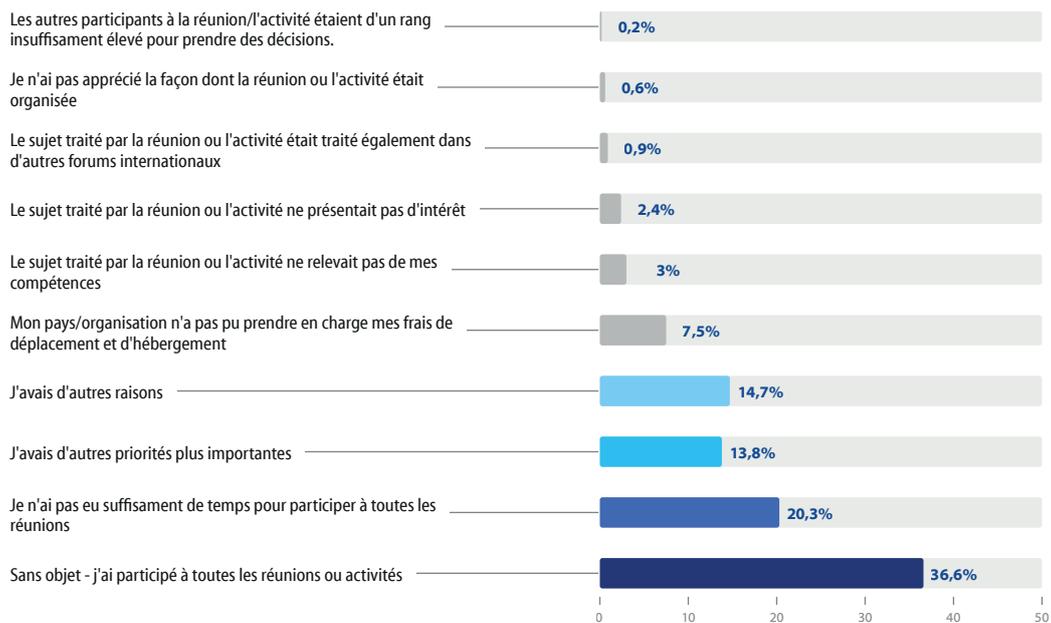


Figure 3.10 : Si vous n'avez pas participé à toutes les réunions ou activités du comité, quelles ont été les raisons à cela ? (n = 464)

Source : analyse CSES des réponses au sondage

dotés de l'expertise adéquate. En revanche, l'OIT est un exemple intéressant d'organisation semblant concilier ancienneté et expertise – qui pourrait être considérée comme un exemple de bonne pratique dans le domaine. Cela est dû, au moins en partie, à la nature tripartite de la structure de comités qui permet aux délégations de trois groupes différents de parties prenantes d'être présents.

3.4.4 Quelles sont les possibilités de « participation à distance » (téléconférences, par exemple) et quels en sont les avantages et inconvénients ?

Avec la poursuite des contraintes qui pèsent sur le budget du Conseil de l'Europe, voire leur

aggravation, des méthodes de travail alternatives et/ou de prise en charge des coûts de réunions des comités doivent être envisagées.

Le **mode de fonctionnement actuel des comités intergouvernementaux** consiste à organiser entre une et trois sessions plénières chaque année à Strasbourg. Une autre solution envisageable consisterait à adopter une approche plus décentralisée avec des groupes d'États membres ayant un intérêt particulier pour un sujet donné et se réunissant plus souvent, éventuellement dans un ou plusieurs pays ayant envoyé des représentants. Cette méthode de travail thématique entre pairs a été mise en place au CAHROM en plus des réunions plénières et a été accueillie favorablement. La démarche doit être liée à un mécanisme visant à garantir que tous les États membres du Conseil de l'Europe ont la possibilité d'examiner les problèmes et de participer à toute prise de décision. Certains outils en ligne sont déjà utilisés.

En ce qui concerne plus particulièrement les membres de comités directeurs, si les contraintes financières imposées au Conseil de l'Europe nécessitent une réduction du nombre de réunions, les personnes consultées ont émis des doutes quant à savoir si une seule **réunion des comités directeurs** par an serait suffisante pour exercer une réelle fonction de direction. Il a été souligné en outre que, lorsque la fréquence des sessions diminuait, le rôle des secrétariats se renforçait, ce qui, bien que ce rôle soit utile, pouvait avoir des conséquences négatives pour l'influence exercée par les États membres par le biais de leurs représentants aux comités.

Organisations retenues aux fins de comparaison – Que peut-on faire pour s'assurer que les membres de comités sélectionnés possèdent les bonnes connaissances et aient suffisamment d'ancienneté ?

- ▶ **CE** – L'absence de représentants nationaux aux réunions de comités est problématique pour certains comités de comitologie de la CE. Cela s'explique en partie par les priorités stratégiques nationales. La légitimité des mandats nationaux est problématique également, car la manière dont les candidats sont choisis n'est pas claire. Pour garantir une meilleure transparence, un registre de comitologie est tenu à jour et tous les bulletins de vote sont disponibles en ligne.
- ▶ **OIT** – Les niveaux d'ancienneté ne sont pas problématiques en termes de représentation. La sélection des membres est compétitive, ce qui aide à garantir que les candidats retenus sont très compétents. Les délégués représentent différents groupes sociaux et possèdent des compétences éprouvées en matière de leadership. Les aspects décisionnels des travaux sont assurés à un niveau satisfaisant.
- ▶ **OCDE** – Les niveaux de représentation ne sont pas problématiques ; toutefois, certains délégués manquent des connaissances techniques requises pour la spécialisation de certains comités.
- ▶ **UNESCO** – Les niveaux de représentation ne sont pas problématiques, toutefois quelques délégués manquent des connaissances techniques requises pour la spécialisation de certains comités.

Résultats d'études de cas – Utilisation d'outils en ligne

- ▶ **CDDH** – Le Bureau utilise l'e-mail et la vidéoconférence pour les réunions qui ont lieu entre les réunions plénières afin de préparer les plénières et de prendre toute décision qui s'impose. Si des décisions sont nécessaires, tous les membres sont consultés (généralement par e-mail).
- ▶ **PECS** – Face aux contraintes budgétaires, les outils virtuels sont de plus en plus utilisés (par exemple, la téléconférence et la visioconférence pour les groupes de travail). Un bulletin d'information mensuel permet également de diffuser des informations sur les développements récents en matière de cohésion sociale au Conseil de l'Europe et de favoriser l'échange de bonnes pratiques et les approches novatrices.

Bien qu'aucune des personnes consultées ne soit favorable à l'abandon total des sessions en face à face des comités intergouvernementaux, la possibilité de **participation à distance aux sessions** au moyen de dispositifs de téléconférence devrait être élargie afin de faciliter la participation aux réunions des représentants de certains États membres se trouvant dans une situation où les contraintes liées aux frais de déplacement, les difficultés de déplacement à Strasbourg et/ou d'autres facteurs compliquent cette tâche. Cela peut aussi permettre à d'autres experts au sein des États membres de suivre les sessions en plus de leur représentant physiquement présent aux réunions. L'importance de continuer à organiser des réunions physiques (au moins pour les plénières) a été soulignée, car elle offre aux membres l'occasion d'établir de précieuses relations formelles et informelles pouvant déboucher sur un apprentissage à long terme entre les États membres.

Il est intéressant de comparer la situation au Conseil de l'Europe pour ce qui concerne la « participation à distance » avec celle d'autres organisations. La raison la plus fréquemment citée de ne pas utiliser la téléconférence et d'autres logiciels de participation à distance est la sécurité (problème qui n'a pas été évoqué par les représentants du Conseil de l'Europe). À mesure que les technologies progresseront, les préoccupations de cet ordre pourraient être surmontées. La participation à distance s'applique généralement aux réunions de « bureaux » plus restreintes plutôt qu'aux plénières, comme c'est le cas au Conseil de l'Europe. Il peut être intéressant de suivre les progrès de l'OCDE, en particulier, qui examine des possibilités avancées de participation à distance de certains pays.

Organisations retenues aux fins de comparaison – Quelles sont les possibilités de « participation à distance » ?

- ▶ CE – Les réunions virtuelles ne sont pas autorisées pour des raisons de sécurité, car l'identification des participants et la sécurité des informations partagées ne peuvent être garanties actuellement.
- ▶ OIT – Les réunions de comités ne se déroulent pas à distance ; en revanche, des téléconférences sont organisées pour certaines réunions de bureaux. Il existe actuellement des limites d'ordre technique. Aucun système ne propose pour l'heure d'outil de vote à distance sécurisé. D'autres méthodes de travail à distance sont en cours d'élaboration, qui seraient particulièrement commodes pour certains États membres éloignés les uns des autres.
- ▶ OCDE – Les réunions de comités ne se déroulent pas à distance ; en revanche, des téléconférences sont organisées pour certaines réunions de bureaux. Il existe actuellement des limites d'ordre technique. Il n'y a pas de système proposant un outil de vote à distance sécurisé. D'autres méthodes de travail à distance sont en cours d'élaboration cependant, selon la volonté des États membres (en particulier ceux situés plus loin du siège de l'Organisation), pour qui il semble plus commode de participer à distance.
- ▶ UNESCO – Les réunions de comités ne se déroulent pas à distance ; en revanche, des téléconférences sont organisées pour certaines réunions de bureaux. Les préoccupations liées à la sécurité sont citées comme la principale raison pour laquelle la participation à distance n'est pas utilisée plus largement.

3.4.5 Qui devrait être responsable du remboursement des frais de membres de comités si ces derniers sont tenus de participer physiquement aux réunions ?

Actuellement, pour la plupart des comités, le Conseil de l'Europe prend en charge les indemnités journalières et les frais de déplacement d'un membre de chaque pays voyageant à destination et en provenance de Strasbourg, les États membres prenant en charge les frais de tout participant supplémentaire. Certains secrétariats ont suggéré que la suppression de ces remboursements, ou leur limitation d'une manière ou d'une autre (soit par pays, soit en appliquant un coût moyen), pourrait aider à la fois à réduire les dépenses et à garantir

que la participation repose sur un intérêt réel pour le sujet évoqué de la part des autorités nationales et pas seulement sur le fait que l'Organisation finance la participation.

Dans le cas des comités de l'Accord partiel de l'EDQM, la participation est prise en charge uniquement par les États membres. Les membres ne participent pas tous à toutes les réunions et le quorum des deux tiers la prise de décisions y est donc rarement atteint. Un lien de causalité a été suggéré par les membres de comités et le Secrétariat entre le manque de remboursements proposés et la participation réduite des États membres. Enfin, la suppression des remboursements pourrait créer des conditions de concurrence inéquitables entre les États membres, ce qui aggraverait l'inégalité de représentation entre les pays plus riches et les pays plus pauvres et risquerait que certains pays ne puissent nullement participer aux activités des comités.

Les organisations retenues aux fins de comparaison pour la présente étude ont des approches différentes en ce qui concerne le remboursement des frais, comme indiqué dans l'encadré ci-après.

Organisations retenues aux fins de comparaison – Qui est responsable du remboursement des frais des membres des comités si ces derniers sont tenus de participer physiquement aux réunions – l'Organisation du comité ou les États membres?²²

- ▶ **CE** – L'Organisation rembourse les frais de déplacement des participants, mais cela se limite à un représentant par État membre.
- ▶ **OIT** – L'Organisation rembourse les frais de déplacement des participants, à l'exception des délégués de la Conférence internationale du travail. Le remboursement en intégralité des frais de déplacement est perçu par l'OIT comme l'une des raisons du taux de participation élevé.
- ▶ **OCDE** – Les États membres prennent en charge les frais de déplacement des participants, sauf exceptions, auquel cas l'Organisation assume les frais (par exemple, pour les pays en développement qui assistent aux réunions à titre temporaire). Le remboursement des coûts n'a jamais été considéré comme ayant une incidence significative sur les taux de participation.
- ▶ **UNESCO** – Les États membres prennent en charge les frais de déplacement des participants. Ces frais ne sont pas perçus comme un obstacle à la participation.

22. Dans cet encadré, « frais de déplacement » inclut les indemnités de subsistance/per diem.

Parmi les organisations retenues aux fins de comparaison, il n'y a pas de position uniforme concernant le remboursement des frais. Alors que la Commission européenne et l'OIT prennent en charge les frais des participants (dans une limite d'un participant par État membre dans le premier cas), la participation aux réunions de l'OCDE et de l'UNESCO est couverte par les États membres. Les frais de déplacement ne sont pas perçus comme un obstacle à la participation dans ces organisations, bien qu'il convienne de garder à l'esprit, au moins pour l'OCDE, que les membres sont généralement des pays au PIB relativement élevé (et qui peuvent donc probablement « se permettre » d'assumer les coûts occasionnés).

3.4.6 Quels types de structures d'appui (logistique, travaux de recherches, etc.) sont requis et comment peuvent-ils être optimisés (secrétariat spécifique à un comité, services d'appui commun) ?

Les comités intergouvernementaux ont aussi des besoins d'appui de nature logistique, qui sont couverts actuellement en partie par les

Organisations retenues aux fins de comparaison – Quels types de structures d'appui (logistique, travaux de recherche, etc.) sont requis et comment peuvent-ils être optimisés (secrétariat spécifique à un comité, services d'appui commun) ?

- ▶ **CE** – Les comités de comitologie et les groupes d'experts sont soutenus par le Secrétariat Général de l'institution sans secrétariat permanent séparé permanent pour chaque comité.
- ▶ **OIT** – Les comités sont soutenus par un Secrétariat partagé.
- ▶ **OCDE** – Un Secrétariat général est en place (traitant de questions telles que les relations internationales, des aspects juridiques, budgétaires, d'évaluation, de ressources humaines, de TIC, etc.) et plusieurs départements thématiques soutiennent les travaux des différents comités. Le risque de travail cloisonné et la nécessité de créer des structures conjointes a été identifié comme l'un des défis qui se posent pour l'organisation.
- ▶ **UNESCO** – Le Secrétariat de l'UNESCO englobe trois types de services : les Services de programmes (organisés autour de grands axes stratégiques), les Services centraux et les Services d'appui partagé.

secrétariats et en partie par d'autres agents du Conseil de l'Europe. La logistique et les dépenses liées aux déplacements des membres des comités sont donc gérées par chaque secrétariat. D'autres services d'appui, notamment l'interprétation et la traduction, sont fournis de manière centralisée aux comités intergouvernementaux et aux autres utilisateurs. Il est intéressant de comparer les structures de soutien des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe avec celles d'autres organisations. Le degré d'utilisation de structures communes pour différents comités est variable.

3.4.7 Quels critères et indicateurs peuvent être élaborés pour évaluer les travaux des comités intergouvernementaux dans le domaine normatif ?

La Résolution CM/Res(2011)24 dispose que les comités préparent les rapports de leurs réunions. Ces rapports incluent une évaluation des activités achevées et une présentation des travaux en cours ou programmés, avec l'indication de l'origine et des délais prévus, ainsi que des propositions d'activités futures et un inventaire des activités susceptibles d'être arrêtées. Le ou la Secrétaire Général-e joue un rôle de coordination.

Le cadre d'évaluation global du Conseil de l'Europe est établi dans divers documents et contient quelques indicateurs présentant un intérêt pour les comités intergouvernementaux²³. On compte un certain nombre d'indicateurs de performance relatifs aux comités intergouvernementaux, mais qui sont toutefois assez basiques et ne suffisent pas à évaluer la façon dont les comités fonctionnent. Le seul indicateur commun utilisé pour la plupart des comités intergouvernementaux dans tous les piliers est celui de la preuve de changements en matière de législation ou de pratique. Il existe également plusieurs indicateurs quantitatifs utilisés pour un grand nombre si ce n'est pour plupart des comités, à savoir le nombre de rapports produits et le nombre de réunions tenues chaque année. Ces

indicateurs à eux seuls ne renseignent pas vraiment sur l'impact réel de ces rapports et réunions. D'autres indicateurs quantitatifs sont utilisés par certains comités, tels que la durée moyenne consacrée à un projet ou le nombre d'États membres qui accomplissent une tâche donnée (par exemple, en devenant signataire). En d'autres termes, dans les différents piliers, la proportion d'indicateurs quantitatifs est variable. Pour le pilier Droits de l'homme, par exemple, la proportion d'indicateurs numériques concrets est quelque peu supérieure (comme le nombre d'événements organisés ou le nombre de notes d'orientation diffusées). Alors que les indicateurs numériques sont les plus courants dans les trois piliers, le pilier Démocratie compte également un certain nombre d'indicateurs moins concrets (par exemple, l'initiative « Éducation pour la démocratie » cherche à mesurer la volonté et l'engagement, qui peuvent être qualifiés d'« élevés » et de « moyens »).

23. Cela inclut le document « Programme et Budget 2018-2019 ». La théorie du changement du Conseil de l'Europe fait la distinction entre les résultats immédiats (changements survenant au niveau des connaissances, sensibilisation et accès aux ressources de la part des bénéficiaires des interventions, par exemple), les résultats intermédiaires (changements attendus de la part des groupes cibles ou prévention d'un changement négatif, par exemple, une détérioration de la conformité avec les normes de droits de l'homme) et les impacts (changement prévu à plus long terme auquel le Conseil de l'Europe contribue, en tenant compte du principe de subsidiarité). D'après la théorie du changement, le Conseil de l'Europe a un pouvoir de contrôle considérable sur les effets immédiats et une influence raisonnable sur les effets intermédiaires. L'étude d'impact fait l'objet d'une évaluation.



Chapitre 4

Conclusions et Recommandations

La section précédente a présenté une évaluation des comités intergouvernementaux. La présente section, de nature prospective, dégage les conclusions qui s'imposent et formule des recommandations pour l'avenir.

4.1 CONCLUSIONS

Le système de comités intergouvernementaux, qui repose au cœur du Conseil de l'Europe, a un rôle crucial à jouer pour aider ce dernier à accomplir sa mission globale. Comme il ressort des sections 2 et 3, les comités ont livré une multitude de produits particulièrement impressionnants et ont accompli de grands progrès au fil des ans. Ils ont joué un rôle clé dans l'élaboration de normes communes dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. En plus de cela, les comités intergouvernementaux assurent la liaison dans les domaines stratégiques concernés entre le Conseil de l'Europe et les États membres et, dans certains cas, comme dans le cadre de la Convention culturelle, avec les États non membres.

Au nombre des travaux des comités intergouvernementaux figurent la négociation d'une série de conventions dans des domaines aussi variés que : la protection des biens culturels et la prévention de la torture ; la garantie que la dimension de droits de l'homme de questions telles que la transplantation d'organes et la technologie numérique sont dûment pris en compte ; la garantie d'une approche commune des questions telles que l'apprentissage des langues (par le cadre de référence commun) ; l'amélioration de l'efficacité de la Cour ; et la publication de nombreuses ressources sur la dimension de droits de l'homme dans des domaines tels que l'éducation, la médecine et la bioéthique, les migrations, la criminalité et les activités de la police, le droit public, le journalisme, l'intelligence artificielle et le terrorisme. Les normes communes qui découlent des travaux des comités intergouvernementaux sont utilisées également par la Cour européenne des droits de l'homme et par les organes de suivi. Il convient en outre de ne pas sous-estimer l'importance de rapprocher les membres issus des 47 États membres pour qu'ils partagent leurs expériences et leurs exemples de bonnes pratiques, ce qui permet fort utilement d'intensifier la coopération et la cohérence entre les pays en matière de législation, de politiques et de pratiques. En ce sens, les comités contribuent à la réalisation d'une union plus étroite entre les membres, qui est l'un des buts énoncés à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe.

Outre ces produits et d'autres réalisations, l'évaluation a recensé des défaillances dans le système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe. Ce système a évolué sur une longue période et s'est mué en une structure relativement lourde et complexe manquant parfois de cohérence, de transparence et d'une orientation stratégique claire. Une série de restrictions budgétaires et de coupes d'effectifs a mis à rude épreuve le système de comités intergouvernementaux et les secrétariats connexes.

Le mandat de l'évaluation a mis en lumière des questions essentielles de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Pour ce qui concerne **la pertinence**, le mandat nécessitait un examen de la mesure dans laquelle les comités intergouvernementaux répondaient aux besoins des États membres et aux objectifs du Conseil de l'Europe. Comme expliqué à la section 3.2, les activités des comités présentent généralement un grand intérêt dans les deux cas, même si cela est d'un degré variable selon les comités et les États membres du Conseil de l'Europe. Les règles qui déterminent la création et la dissolution des comités sont particulièrement importantes dans ce contexte, tout comme leur mandat. Dans le présent rapport, nous avons avancé que des améliorations étaient nécessaires.

La conclusion qui se dégage de l'évaluation au regard de **l'efficacité** est que les comités intergouvernementaux obtiennent de bons résultats par rapport à leurs mandats, sachant que des objectifs spécifiques n'y sont pas toujours clairement définis. De même, par rapport aux objectifs plus généraux du Conseil de l'Europe, il est difficile de déterminer l'efficacité de façon constructive car les trois piliers sont définis de manière très large et reflètent les axes de travail du Conseil de l'Europe plutôt que des objectifs stratégiques assortis d'indicateurs à ce niveau. À la section 3.3, nous avons commenté ces questions et d'autres aspects du cadre de mesure de la performance pour les comités intergouvernementaux. Pour ce qui concerne **l'efficience**, comme expliqué à la section 3.4, le système de comités intergouvernementaux s'est heurté à

des contraintes financières toujours plus importantes qui ont compliqué l'accomplissement de ces tâches. Le rapport souligne en outre la possibilité de rationaliser le système de comités et d'améliorer les méthodes de travail.

4.1.1 Scénarios futurs

L'avenir fait entrevoir trois scénarios de base pour l'évolution du système de comités :

- ▶ **Scénario 1 : Statu quo** – le système de comités intergouvernementaux en place continue de fonctionner sans aucun changement ;
- ▶ **Scénario 2 : Changement limité** – dans ce scénario, quelques changements limités sont apportés au système de comités mais uniquement pour les procédures, sans toucher à des aspects plus fondamentaux tels que la structure du système ;
- ▶ **Scénario 3 : Changement radical** – le troisième scénario impliquerait des changements beaucoup plus radicaux à apporter aux comités intergouvernementaux, par la prise de mesures destinées à restructurer le système et à recentrer ses objectifs ainsi qu'à réformer les procédures.

Les consultations entreprises pour cette étude donnent à penser qu'il n'y a pas de consensus parmi les principaux acteurs concernés, ni sur le besoin de changement du système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe ni, dans le cas de ceux qui prônent le changement, sur ce que cela devrait impliquer. Plus spécifiquement, une majorité écrasante des membres de comités ayant répondu au sondage en ligne seraient plutôt favorables au statu quo. Les avis des agents du Conseil de l'Europe vus en entretien étaient plus partagés, certains soutenant la nécessité d'apporter des changements, toutefois assez limités dans de nombreux cas, tandis que bon nombre d'autres agents se sont prononcés pour le maintien du système existant. Les membres de représentations permanentes pour leur part étaient assez nettement divisés, entre ceux en faveur de changements profonds et radicaux et ceux en faveur du système actuel.

Si l'on compare ces trois scénarios, le scénario 1 pourrait s'imposer simplement en raison de l'absence de consensus clair associé à une inertie institutionnelle. La principale conclusion

qui se dégage de la présente étude est néanmoins que le système de comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe devrait être réformé, qu'il y ait des coupes budgétaires ou non. L'évaluation présentée dans ce rapport suggère que des changements s'imposent pour améliorer le fonctionnement des comités et faire en sorte que le système reste pertinent, efficace et efficient. Par ailleurs, en raison des contraintes budgétaires auxquelles le Conseil de l'Europe doit faire face, des modifications du système de comités pourraient s'avérer inévitables. Bien que les coûts de fonctionnement du système semblent relativement modestes par rapport au budget de fonctionnement global du Conseil de l'Europe et qu'une série de coupes ait déjà été effectuée, des réductions supplémentaires pourraient être nécessaires. Dès lors, même si les principaux acteurs concernés ne sont pas convaincus que des changements s'imposent d'eux-mêmes, le statu quo risque de ne pas être viable et le Conseil de l'Europe pourrait être contraint au changement.

Le scénario 2 repose sur le fait qu'un changement est nécessaire et fait office de compromis entre le statu quo et un changement plus radical, ce qui pourrait être la solution la plus réaliste.

En l'absence de consensus clair, tout changement du système actuel de comités intergouvernementaux risque d'être controversé et il pourrait être difficile de recueillir l'adhésion nécessaire pour le mettre en œuvre. Le scénario 2 pourrait donc être le seul plan d'action réaliste et marquer le début d'un processus de réforme progressive. Sur cette base, le scénario 2 pourrait se muer avec le temps en scénario 3. **Il est très peu probable qu'à ce stade, le scénario 3 pris indépendamment soit suffisamment soutenu ; certains de ses éléments pourraient être combinés cependant avec une approche progressive.** De même, le scénario 3 pourrait se réaliser en intégralité si les pressions budgétaires venaient à imposer des changements plus radicaux.

La conclusion globale de cette étude est que le scénario 2 devrait être adopté avec certains éléments du scénario 3 si un changement plus fondamental remportait suffisamment d'adhésion. Dans le cas contraire, les éléments du scénario 3 devraient être introduits sur une période de deux à trois ans, une fois que les arguments en faveur d'un changement pour chaque recommandation ont été examinés plus en détail. Certaines recommandations pourraient être mises en œuvre à titre expérimental avec certains comités afin d'évaluer plus concrètement l'effet qu'elles pourraient avoir sur l'efficacité et l'efficacé du système.

4.2 RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

Les Recommandations découlant de l'évaluation du développement futur du système de comités figurent ci-après. Ces recommandations sont formulées par les évaluateurs externes et il appartient de toute évidence au Conseil de l'Europe de décider en dernier ressort, à la lumière de l'évaluation mais aussi d'autres considérations, que les recommandations soient mises en œuvre ou non.

4.2.1 Structure et gouvernance des comités

Recommandation 1 : Le Comité des Ministres et le ou la Secrétaire Général-e devraient se concentrer sur la définition de cadres stratégiques pour les comités et demander un reporting à un niveau stratégique. La Résolution CM/Res(2011)24 dispose que le Comité des Ministres approuve les mandats de comités. Toutefois, bien que ces documents visent à définir des « résultats attendus à la fois concrets et mesurables », le mandat concerne principalement des questions de procédure assez détaillées. Un cadre stratégique de moyen à long terme (cinq à dix ans) devrait être mis en place pour chaque secteur, énonçant les principaux enjeux, défis et priorités à traiter dans le secteur, le bien-fondé et le rôle de l'intervention du Conseil de l'Europe, et en quoi une telle intervention peut ajouter de la valeur et promouvoir la complémentarité avec les travaux menés par d'autres acteurs internationaux. Des cadres stratégiques de ce type existent déjà dans certains domaines (enfance et jeunesse, par exemple), mais devraient être mis en place dans tout l'éventail des activités de comités. L'élaboration d'un cadre stratégique pour chaque comité ne doit pas être considérée comme une obligation, mais plutôt comme une recommandation visant à garantir que les travaux de chaque comité sont guidés par un ou plusieurs cadres stratégiques (au niveau sectoriel). Les présidents et les secrétariats des comités pourraient utiliser le cadre stratégique comme base pour la présentation de rapports stratégiques au groupe de rapporteurs sur les progrès accomplis et pour assurer la responsabilisation. Par ailleurs, le cadre stratégique devrait servir de référentiel pour la budgétisation et la collecte de fonds. Cette approche de la planification et de la mise en œuvre des activités de comités faciliterait la poursuite des priorités à long et moyen terme et favoriserait une plus grande continuité entre les périodes budgétaires de deux ans. Citons comme exemple de document faisant intervenir plusieurs acteurs, y compris des organismes normatifs et de surveillance, le Livre blanc du CdE sur le crime organisé transnational. Enfin, il conviendrait d'élaborer une politique sur le rôle des conférences ministérielles afin de préciser leur fonction et leur place dans

l'orientation stratégique de l'Organisation.

Recommandation 2 : Le ou la Secrétaire Général-e devrait clarifier comment les comités sont créés et dissous. Il est assez surprenant que la Résolution CM/Res(2011)24 n'inclue aucune méthode ni aucun critère permettant de créer de nouveaux comités, de fusionner des comités ou de dissoudre ceux qui existent ou encore de les rendre inactifs au cours d'une période définie. L'expérience de la fusion de comités afin de réduire leur nombre lors de la réforme précédente a eu des effets négatifs tels que la perte de connaissances et d'expertise (voir la section 3.3.2). Par ailleurs, il semble que les comités soient capables de poursuivre leurs activités si un ou plusieurs États membres le souhaitent. La méthode et les critères de fusion de comités, de maintien des comités existants ou de création de nouveaux comités devraient être plus clairs et explicites. Les décisions relatives aux activités futures des comités pourraient être liées aux rapports d'auto-évaluation de ces derniers (voir la recommandation 11). Au fil du temps, l'utilisation d'une méthode et de critères pourrait conduire à une rationalisation de la structure des comités intergouvernementaux et contribuer à garantir une correspondance étroite de leurs activités avec les objectifs stratégiques du Conseil de l'Europe. Il serait souhaitable de procéder à une évaluation indépendante de la mise en œuvre de ces critères à intervalles réguliers (tous les quatre à six ans). Enfin, les critères de création de comités ad hoc devraient être clarifiés également afin de distinguer ces comités des comités directeurs.

Recommandation 3 : Les projets de mandats devraient être examinés systématiquement par les comités concernés avant d'être approuvés par les Délégués des Ministres, et les présidents des comités devraient avoir au moins un mandat de deux ans. Le ou la Secrétaire Général-e devrait continuer d'assumer la responsabilité de préparer les mandats pour les comités. Il est essentiel que les contributions des comités soient sollicitées avant de soumettre les mandats aux Délégués des Ministres. Les mandats des comités devraient définir les actions spécifiques nécessaires pour réaliser les priorités stratégiques approuvées par le Comité des Ministres (voir la recommandation 1). Le mandat des présidents de comités devrait être prolongé également de deux ans afin d'accroître la continuité.

Recommandation 4 : La coordination et la coopération entre les comités intergouvernementaux devraient être renforcées. La structure actuellement compartimentée du système de comités intergouvernementaux rend plus difficile la promotion de thèmes transversaux ou l'identification de synergies qui pourraient être exploitées. Le fait qu'il y ait autant de comités, avec un secrétariat séparé dans la plupart des cas, complique également la promotion de thèmes horizontaux. Il

serait bon que la réunion des présidents de comités, première réunion de ce type, qui a eu lieu récemment, deviennent un événement régulier, de même que les réunions conjointes des secrétariats, qui devraient avoir lieu idéalement avant ou lorsque le programme et budget est préparé. Au cours de leur réunion, les présidents des comités ont suggéré d'élaborer une base de données à un seul point d'entrée pour les comités ; voir également la recommandation 10 sur la nécessité d'avoir un « guichet unique ».

4.2.2 Rôle des secrétariats et d'autres structures de soutien

Recommandation 5 : La mobilisation de ressources extrabudgétaires est nécessaire pour soutenir les travaux des comités intergouvernementaux. Plutôt que de réduire davantage le budget du Conseil de l'Europe consacré aux comités intergouvernementaux, d'autres possibilités de financement, telles que la création d'un fonds de coopération intergouvernementale, devraient être examinées. Les cadres stratégiques susmentionnés pourraient aider à lever des fonds supplémentaires pour les activités des comités. Il faut pour cela une approche stratégique qui renforce les capacités de mobilisation de ressources au profit des travaux intergouvernementaux.

Recommandation 6 : Le personnel et le budget opérationnel des comités devraient être planifiés et déployés avec une plus grande flexibilité. La structure d'appui aux comités intergouvernementaux est en grande partie compartimentée actuellement, chaque comité disposant d'un budget et d'un secrétariat séparés. S'il ne fait pas de doute que le savoir-faire spécialisé et l'expertise des hauts responsables des secrétariats sont précieux, il serait toutefois judicieux d'adopter une approche plus ciblée de la définition des rôles et d'introduire plus de souplesse dans le système de comités. Cela permettrait notamment de s'extraire du cloisonnement actuel, d'accroître la « capacité de pointe » et la mobilité du personnel, et ainsi de proposer aux membres des parcours professionnels plus intéressants et plus variés, tout en garantissant une affectation plus flexible des ressources. Ce type de structure devrait être aussi plus efficace par rapport à son coût que le système actuel, qui est plus fragmenté. En effet, si le budget du Conseil de l'Europe vient à être réduit davantage, l'utilisation plus souple du personnel de grade A pourrait devenir une nécessité. Il existe un précédent à cet égard sous forme de secrétariat partagé pour les comités de certains secteurs (par exemple, les comités consacrés à l'indépendance de la justice – CCJE, CCPE et CEPEJ)²⁴. Il semble justifié en outre de promouvoir la mutualisation ou, du moins, une

24. La CEPEJ n'entre pas dans le champ de la présente évaluation des comités intergouvernementaux car elle a été établie par un mécanisme différent, comme indiqué dans la Résolution CM Res(2002)12.

mobilité accrue (ou l'échange et le détachement interne) du personnel administratif de grade B. Dans l'idéal, des pôles de soutien administratif pourraient être mis en place dans les deux DG mais aussi entre elles. Il conviendrait de tenir compte de la tendance à une plus grande transversalité par un recours accru à des groupes de travail composés de spécialistes issus de différentes entités du Conseil de l'Europe.

Recommandation 7 : Il pourrait être envisagé d'externaliser et/ou de mutualiser les tâches entraînant des déplacements en lien avec les réunions des comités et d'autres visites gérées actuellement par chaque secrétariat au nom des membres de son comité respectif. L'externalisation de cette fonction contribuerait à libérer des ressources des secrétariats, qui pourraient alors se concentrer plus facilement sur les tâches essentielles. Elle pourrait également s'avérer plus rentable que les actuelles dispositions internes. Parmi les personnes que nous avons consultées, certaines ne voyaient aucun avantage à sous-traiter à une agence les fonctions d'assistance liées aux voyages. Par conséquent, s'il est donné suite à cette recommandation, il faudra examiner plus avant les possibilités de mutualisation et d'externalisation de certaines tâches et définir toute mesure à prendre à titre expérimental pour déterminer l'ampleur d'éventuelles économies de coûts et autres gains d'efficacité. Une alternative à l'externalisation consisterait à créer une équipe d'assistance en interne consacrée à l'organisation des déplacements pour les activités de comités et d'autres domaines d'activité du Conseil de l'Europe. Une telle équipe serait bien placée pour examiner des moyens de négocier et d'obtenir des réductions de frais de déplacement.

4.2.3 Méthodes de travail

Recommandation 8 : Il conviendrait d'étudier la possibilité de tenir plus de réunions de comités en dehors de Strasbourg. Strasbourg est un lieu de réunion relativement coûteux, en partie à cause du manque de liaisons de transport directes de la ville avec bon nombre d'États membres du Conseil de l'Europe. L'organisation d'un plus grand nombre de réunions dans les États membres permettrait de réduire les coûts (en fait, cela devrait être une condition de l'organisation de réunions en dehors de Strasbourg) et d'améliorer la visibilité, tout en donnant la possibilité aux pays hôtes de promouvoir des thèmes qui les intéressent. Le Centre européen de la jeunesse de Budapest est une alternative possible, car il possède d'excellents équipements et serait plus facilement accessible et moins coûteux que Strasbourg pour la tenue de certaines réunions.

Recommandation 9 : S'il est important que les membres des comités se réunissent en personne, il conviendrait aussi d'étudier la possibilité d'une « participation à distance » pour certaines sessions, notamment les réunions de bureaux, et d'expérimenter ce type de participation. Comme

indiqué à la section 3.4.3, le taux de participation moyen en 2017-2018 était de 87 %, avec des différences assez marquées entre les comités. Bien que les réunions en face à face soient de loin l'option privilégiée, la téléconférence devrait être développée afin d'accroître la participation lorsque l'alternative à cette option semble être la non-participation aux réunions de comités. De même, la téléconférence pourrait être utilisée lorsque les dépenses d'un seul membre de comité d'un pays sont prises en charge mais que le sujet de la réunion justifie le fait que deux personnes ou plus y participent. Enfin, certaines réunions de bureaux ou d'autres réunions ayant un plus petit nombre de participants pourraient être organisées éventuellement à distance.

Recommandation 10 : Il conviendrait d'améliorer la façon dont les comités font part de leurs activités et interagissent avec les principaux acteurs concernés. Bien que le site internet du Conseil de l'Europe donne accès, via une bannière, à des informations sur certains comités, ces informations ne sont pas exhaustives. Dans l'idéal, une page internet (un portail unique, voir à la section 2.3) devrait donner accès à des informations complètes pour chaque comité sur ses objectifs et son programme de travail, ses travaux en cours en temps réel, des présentations détaillées des travaux entrepris en matière de normalisation, etc. L'accès à l'information devrait être facilité par l'utilisation de noms abrégés de comités au lieu d'acronymes (par exemple, « Comité des droits de l'homme » au lieu de « CDDH ») ou le choix d'acronymes porteurs de sens ou de messages (sur le modèle d'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international ou de SWIFT, Société de télécommunications financières interbancaires mondiales). Les rapports adressés au Comité des Ministres devraient être concis et privilégier le contenu (abrégés). Les initiatives récentes telles que la publication et la diffusion d'une liste mensuelle de réunions des comités, ainsi que l'organisation de journées portes ouvertes pour informer les représentations permanentes des travaux des comités, sont une avancée positive dans cette direction, qu'il serait bon de développer. Il conviendrait en outre de prévoir des présentations informelles des normes avant leur adoption par les Délégués des Ministres, surtout si ces normes figurent « dans la boîte » de leur ordre du jour. Enfin, les normes et d'autres produits réalisés par les comités devraient être traduits dans le plus grand nombre de langues possible afin d'améliorer leur accessibilité par les utilisateurs visés dans les États membres.

Recommandation 11 : Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la performance des comités. Comme indiqué à la section 3.4.7, plusieurs indicateurs de performance servent à suivre les activités des comités (par exemple, les taux de participation), mais ne mesurent que l'engagement des États membres de prendre part aux activités des comités. Ils ne donnent pas un aperçu des

résultats produits. La Résolution CM/Res(2011)24 dispose que les comités préparent les rapports de leurs réunions et que ces rapports comprennent une évaluation des activités achevées et une présentation des travaux en cours ou planifiés. Il ne nous est pas apparu clairement lors de nos recherches si cela se faisait systématiquement, quels en étaient les résultats et comment ces résultats étaient utilisés. Dans l'idéal, chaque comité devrait être tenu de produire un rapport (d'auto-)évaluation biennuel afin de démontrer sa responsabilité à l'égard du Comité des ministres, des États membres et du grand public. En plus de fournir des informations de base (nombre de réunions, taux de participation, etc.), les rapports dressent le bilan de ce que le comité concerné a réalisé au cours des dernières années, des avantages que cela présente pour les États membres et des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs énoncés dans un programme de travail et des priorités pour la période à venir. Il conviendrait d'insister davantage, dans ces activités de reporting, sur l'évaluation de l'impact à long terme dans les États membres. Il faudrait, par exemple, mettre en place un outil en ligne (« plateforme de suivi de l'impact ») dont les États membres se serviraient pour rendre compte eux-mêmes des actions de suivi qu'ils ont entreprises par rapport aux normes. Les cadres stratégiques suggérés précédemment (recommandation 1) pourraient servir de base à ces rapports.

Recommandation 12 : À supposer que les recommandations de la présente évaluation soient adoptées en tout ou partie, il conviendrait d'apporter des changements à la Résolution CM/Res(2011)24 pour mettre en œuvre lesdites recommandations. Cela pourrait consister à préciser davantage le rôle des comités et leur structure de gouvernance, à élaborer une méthode plus claire pour la création des comités, la prolongation de leur mandat et leur dissolution, et à introduire l'obligation d'une auto-évaluation régulière. La Résolution pourrait inclure également des dispositions relatives à des projets pilotes visant à éprouver des méthodes de travail novatrices.

4.2.4 Points à soumettre à l'examen des États membres

Point pour examen 1 : Les ministres des Affaires étrangères pourraient améliorer la communication au niveau national et la façon dont les ministères de tutelle coordonnent leurs activités relativement aux comités intergouvernementaux. Il y a souvent un manque de communication et de coordination actuellement entre les ministères de tutelle et les représentants de leur pays au Comité des Ministres issus des ministères des Affaires étrangères. Cela signifie qu'il peut y avoir un fossé entre le Comité des Ministres et les comités intergouvernementaux traitant de questions spécifiques. Le Conseil de l'Europe n'a évidemment pas compétence pour influencer la façon dont les

États membres agissent à cet égard ; en revanche, les représentations permanentes pourraient étudier la question avec leurs gouvernements. Les présidents des comités intergouvernementaux ont recommandé récemment l'élaboration de stratégies de communication au niveau national. Les représentations permanentes pourraient s'assurer de rencontrer systématiquement leurs experts lorsqu'ils se trouvent à Strasbourg, outre que les ministères des Affaires étrangères pourraient organiser des réunions mensuelles de coordination pour les experts prenant part aux activités des comités du Conseil de l'Europe dans les capitales. De plus, des visites d'étude devraient être organisées régulièrement pour les administrateurs politiques qui rendent compte au Conseil de l'Europe dans les ministères des Affaires étrangères.

Point pour examen 2 : Dans les quelques cas où des dispositions ont été prises pour que les États membres couvrent les frais de déplacement des membres de leurs comités, les États membres devraient s'employer activement à faire en sorte que les comités puissent travailler efficacement en prenant en charge les frais de déplacement des représentants nationaux. C'est rarement le cas à l'heure actuelle. Par exemple, dans le cas du comité pour l'éducation, chaque État membre est censé envoyer deux représentants (un pour chaque

domaine stratégique), mais, bien souvent, seule la personne dont les frais sont pris en charge par le Conseil de l'Europe participe aux réunions. Dans le cas de ce comité en particulier, il en découle que l'un des deux domaines stratégiques (l'enseignement supérieur) tend à être négligé. Les comités de l'EDQM, pour lesquels les États membres prennent en charge la participation de leurs représentants, peinent à atteindre un quorum pour les votes décisionnels. Les États membres devraient veiller en outre à ce que les représentants des autorités nationales sélectionnés pour siéger aux comités soient bien des personnes du rang le plus élevé possible, comme le prévoit la Résolution CM/Res(2011)24. Un fonds de coopération intergouvernemental (voir la recommandation 5) pourrait aider les États membres qui rencontrent des difficultés à supporter ces coûts. Des critères d'éligibilité devraient être établis pour l'utilisation de ce fonds.

4.2.5 Résumé – scénarios et recommandations

Le tableau ci-après résume les mesures qui pourraient être envisagées pour chaque scénario de « changement ». Lorsqu'une recommandation figure dans la liste au titre du scénario 2, elle figure également dans le scénario 3.

	RECOMMANDATIONS	SCÉNARIOS		SECTIONS DU RAPPORT
		2	3	
1	Le Comité des Ministres et le ou la Secrétaire Général-e devraient se concentrer sur la définition de cadres stratégiques pour les comités et solliciter un reporting à un niveau stratégique.	x		3.2.2, 3.2.7
2	Le ou la Secrétaire Général-e devrait clarifier la façon dont les comités sont constitués et dissous.		x	3.2.1, 3.2.7
3	Les projets de mandats devraient être systématiquement examinés par les comités concernés avant d'être approuvés par les Délégués des Ministres ; les présidents de comités devraient avoir au moins un mandat de deux ans.	x		3.2.2, 3.2.7
4	Il convient de renforcer la coordination et la coopération entre les comités intergouvernementaux.	x		3.2.2, 3.3.2, 3.3.3
5	La mobilisation de ressources extrabudgétaires est nécessaire pour soutenir les travaux des comités intergouvernementaux.		x	2.4, 3.4.1
6	Le personnel et le budget opérationnel des comités devraient être planifiés et déployés avec une plus grande flexibilité.		x	3.2.1, 3.3.2
7	Il pourrait être envisagé d'externaliser et/ou de mutualiser les tâches entraînant des déplacements en lien avec les réunions des comités et d'autres visites gérées actuellement par chaque secrétariat au nom des membres de son comité respectif.		x	3.4.6
8	Il convient d'étudier la possibilité d'organiser un plus grand nombre de réunions de comités en dehors de Strasbourg.	x		3.4.4
9	S'il est important que les membres des comités se réunissent en personne, il conviendrait aussi d'étudier la possibilité d'une « participation à distance » pour certaines sessions, notamment les réunions de bureaux, et d'expérimenter ce type de participation.	x		3.4.4
10	Il conviendrait d'améliorer la façon dont les comités font part de leurs activités et interagissent avec les principaux acteurs concernés.	x		2.5, 3.2.2, 3.2.7
11	Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la performance des comités.	x		3.4.7
12	À supposer que les recommandations de la présente évaluation soient adoptées en tout ou partie, il conviendrait d'apporter des changements à la Résolution CM/Res(2011)24 pour mettre en œuvre lesdites recommandations.	x		n/a
POINTS À SOUMETTRE À L'EXAMEN DES ÉTATS MEMBRES				
1	Les ministères des Affaires étrangères pourraient améliorer la communication au niveau national et la façon dont les ministères de tutelle coordonnent leurs activités liées aux comités intergouvernementaux.	N/A	N/A	3.2.2, 3.2.7
2	Dans les quelques cas où des dispositions sont prises pour que les États membres couvrent les frais de déplacement des membres de leurs comités, les États membres devraient s'employer activement à faire en sorte que les comités puissent travailler efficacement en prenant en charge les frais de déplacement des représentants nationaux.	N/A	N/A	3.2.2, 3.4.3

Tableau 4.1 Sommaire des scénarios

Annexe A

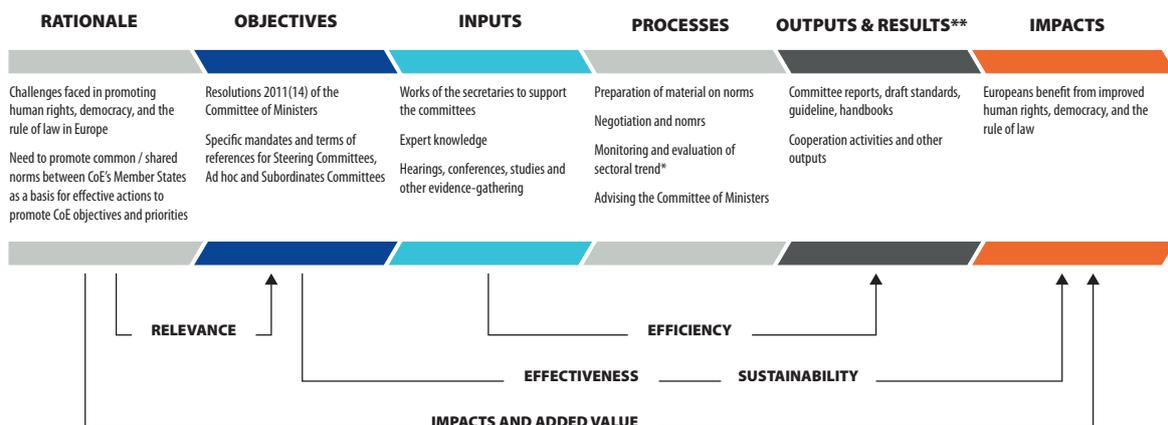
Evaluation Framework

A.1 THEORY OF CHANGE

[In English only] The theory of change provides an overall conceptual framework for the evaluation of the Council of Europe's intergovernmental committees. This compares 'what should be achieved and how' with 'what has actually been achieved and how'. The theory of change is the reference point of an evaluation. Based on the DIO feedback, the original summary diagram contained in the CSES tender has been amended to better align with CM/Res(2011)24 and the comments from the Reference Group.

Resolution CM/Res(2011)24 on 'intergovernmental committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods' is a key reference point for the 'theory of change' because it defines the role and modus operandi of the intergovernmental committees.²⁵ The Resolution does not contain a formal definition of the objectives of the intergovernmental committees. However, under Clause V (Planning, monitoring and evaluation function) the resolution states that "Steering and ad hoc committees advise the Committee of Ministers and the Secretary General on the priorities and other matters with regard to their sectors, in particular on the relevance of activities in line with the priorities and criteria adopted by the Committee of Ministers".

Theory of change for intergovernmental committees



Note:* Some committees also follow up on the implementation of standards in member states; ** Space permitting, additional levels could be added for outcomes, namely better-informed CoE debates and improved policy-making in member states.

As the Resolution explains, committees answerable to the Committee of Ministers and Subordinate bodies "are composed of one representative of the highest possible rank in the relevant field designated by the government of each member state". A key issue is whether the members of the committees are actually of "the highest possible rank" because, if this is not the case (or only partially so), it could affect how well the committees function. Related to this, in the case of Subordinate Bodies, the Resolution explains that these are composed of representatives or experts from only a limited number of member states, and here the question is whether enough member states participate to enable the committees concerned to operate effectively.

The Council of Europe has identified three levels at which outcomes should be identified and evaluated:

25. Resolution CM/Res(2011)24 on intergovernmental committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods (Adopted by the Committee of Ministers on 9 November 2011 at the 1125th meeting of the Ministers' Deputies)

- ▶ **Immediate outcome** - such as changes in knowledge, awareness and access to resources on the part of the intervention's beneficiaries. This level is described in the Council of Europe's Programme line template as the expected results.
- ▶ **Intermediate outcome** - changes at the Programme level that are expected of the target groups. It may be defined not only as a change but also as the prevention of a negative change, when for example the Council of Europe operates to prevent the deterioration of compliance with human rights standards.
- ▶ **Impact level** – changes at the sector level leading to longer term change to which the Council of Europe contributes bearing in mind the principle of subsidiarity. Impact assessment is subject to evaluation which is outside the scope of the biennial programming cycle.

The annual publication 'Council of Europe Programme and Budget' provides a lot of information relating to the 'immediate outcomes, some of which can be linked specifically to the work of the intergovernmental committees (in other cases, the performance indicators capture outcomes generated by activities across the Council of Europe as a whole). This information is analysed in Section 3.3 of this report.

A.2 KEY EVALUATION ISSUES

The Council of Europe's Evaluation Guidelines (page 38-39) define a number of key evaluation issues. We summarise these below:

In this assignment, the focus has been on three of these key evaluation issues – relevance, effectiveness and efficiency. Impacts, as defined above, would be difficult to assess without research involving the end users of the intergovernmental committees' outputs (e.g. national authorities and NGOs) although some indication was provided in the interviews with Permanent Representations and others. Added value can be assessed in evaluating effectiveness. Sustainability was not really a key issue in this assignment although there are issues relating to the Secretariats and their resourcing given the budget cuts the Council of Europe is faced with.

The Reference Group identified a number of other issues to be examined: the problem that member states do not always prepare adequately for committee meetings; the view that the role of the committees should not only focus on standard setting but also other functions; the question of

- ▶ **Relevance** – the extent to which the intervention is relevant to the Council of Europe's mandate and priority areas and addresses the identified needs of the target group(s).
- ▶ **Efficiency** - the extent to which the outputs have been delivered in a timely manner to achieve the intervention purpose (effect). A related issue is to what extent alternative working methods could have led to the achievement of comparable or better results with fewer resources or the same resources could have achieved increased outcomes? Specifically in relation to the Council of Europe, a key question is to what extent its organisational structure, managerial support and coordination mechanisms have effectively supported the delivery of the outcomes.
- ▶ **Effectiveness** – the progress made towards achievement of the expected results (based on the objectives set out in the committees' terms of reference, as modified from one year to another) and the reasons for the achievement or non-achievement of intended outcomes. A related question is to what extent beneficiaries have been satisfied with the results.
- ▶ **Impacts** - the extent to which the changes that have occurred (or are likely to occur) as a result of the intervention can be identified and attributed to the intervention. To what extent has the intervention generated unexpected outcomes?
- ▶ **Added value** – any impacts that have occurred that would have been difficult if not impossible to achieve without the intervention. Related to this is the question of the extent to which the Council of Europe demonstrates a clear comparative advantage vis-à-vis other international actors in the implementation of the intervention.
- ▶ **Sustainability** - the extent to which the benefits from the intervention will be maintained for a reasonably long period of time if the intervention were to cease.

how the objectives of the committees (and the role of Ministerial Conferences in this respect) are defined; and related to this, the issues of how the programme budgets are decided and how the committee system is provided with strategic direction (and the Committee of Ministers' role in this process).

Annexe B

Comparators

The four comparators have common features but also significant differences which make direct comparisons difficult. For example, the European Commission is a much bigger organisation, and is supranational rather than inter-governmental, and the ILO focuses on a much narrower subject matter. The committee system of each of the comparator organisations is summarised in the box below.

EUROPEAN COMMISSION

Although the European Commission is the only supranational organization among the four comparators, important lessons can be learned from the way its advisory bodies are structured. The committee system of the European Commission comprises two types of committees: Comitology committees and Advisory Groups. There are some 250 Comitology committees and 900 Expert Groups.

The comitology committees are made up of representatives of all member states. They have two different mechanisms for responding to measures proposed by the Commission: examination procedure (can block a decision of the Commission); and advisory procedure (cannot block a decision of the Commission). Advisory groups provide the Commission with specialist advice from external experts. There is no requirement for all member states to be represented and decisions are non-binding. Another specificity is that a Comitology committee is created via legislation and an advisory group is set up by the Commission. The Commission decides the agenda for both the Comitology committees and Expert Groups.

The committees provide opinions on a proposed measure – the opinions of the Comitology committee going through an examination procedure and adopted with a qualified majority are binding for the EC. The ones adopted by an advisory procedure or the expert groups are not binding for the EC.

ILO

The ILO is another UN body focusing on international standards – setting with long organizational history. Its committee system has been maturing for almost a century. The ILO has a tripartite governing structure that represents governments, employers and workers. Its work is conducted through three main bodies: the international labour conference, which sets the broad policies of the ILO; a Governing body that works as an executive council and meets three times a year to establish the ILO's work programme and budget; and the International Labour Office, led by a Director-General, which conducts the work of the ILO and functions as its secretariat. The Governing body and Labour Office are supported by tripartite committees of experts on issues such as health and safety and industrial relations, as well as committees representing major industries. The ILO committees are set up and disband by the ILO Governing Body.

The ILO has 6 Permanent committees as well a number of Tripartite committees and Ad-hoc committees.

OECD

The internal structure of the OECD also faced some reorganizations due to financial constraints in the mid - 1990s. Nevertheless, the interviews conducted confirmed that its current committee system has been working relatively well. The work of the OECD Council and the OECD Secretariat is supported by around 250 committees, Working Groups and Expert Groups. A typical OECD committee has several ad hoc/permanent subordinate bodies such as Working Groups, Working Parties, and Advisory Task Forces. It comprises Standing committees (Executive committee, External Relations committee a Budget committee), also Substantive committees and other subsidiary bodies and their substructures (i.e. sub-committees, groups created by the sub-committees, sub-groups created by bodies below that level). In total there are 80-90 different technical committees and 150 subsidiary committees as well as several temporary steering committees that compose the organization. The OECD committees are established by the OECD Council with a mandate to collect data for international benchmarking, consensus-building and standards setting. A committee can be set up and disband by the ILO Governing Body.

UNESCO

The General Conference of UNESCO is supported by more than 20 intergovernmental committees and Councils associated with UNESCO's major programmes. The committees also establish subsidiary bodies on an ad-hoc basis, as deemed necessary for the conduct of their work. Among its main committees approved at the 39th session of the General Conference, in November 2017 are: the Intergovernmental Council of the «Management of Social Transformations» Programme (MOST), the intergovernmental committee for Physical Education and Sport (CIGEPS) and the intergovernmental committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation (ICPRCP).

There are currently 17 International and intergovernmental commissions, committees and programmes as well as a number of Ad-hoc committees, Consultative committees, and Steering committees

The intergovernmental committees of UNESCO are created and disbanded by its General Conference. The composition and the terms of reference (including mandate and duration of office) of subsidiary bodies are defined by the committees when they are set up.

Throughout its history, UNESCO has been confronted with complex issues related to its governance. Over the years, more and more structures and bodies added supplementary layers to its complex power structure. Institutes, international and intergovernmental programmes or organs creation was agreed as a part of several International Conventions signed by the organization.

In order to strengthen its coherence, effectiveness and efficiency, a Working group on governance, procedures and working methods of the governing bodies of UNESCO was created in 2016. Its ambition was to prepare a state-driven reform of UNESCO. It was open to the participation of all 195 States Members of the Organization. The internal consultations covered UNESCO's structure, rules of procedure, rules governing voting rights, role of its Bureau, organization of the session, agenda, relationship with the Executive Board and the Secretariat and composition of the electoral groups. The WG produced a list of 134 Recommendations providing several potentially interesting suggestions applicable also for the adaptation of the committee system of the Council of Europe.

Annexe C

Survey Data²⁶

[In English only] A breakdown of survey responses by committee is provided below. More detailed survey data has been provided to DIO in a separate document.

COMMITTEE NAME	NUMBER OF RESPONDENTS
CAHAMA - Ad Hoc European Committee for the World Anti-Doping Agency	14
CAHDI - Committee of Legal Advisers on Public International Law	8
CAHENF Ad Hoc Committee for the Rights of the Child	20
CAHROM - Ad Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues	15
CCJ - Advisory Council on Youth	12
CCJE - Consultative Council of European Judges	19
CCPE - Consultative Council of European Prosecutors	22
CDCJ - European Committee on Legal Co-operation	17
CDCPP - Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape	35
CDCT - Steering Committee on Counter-Terrorism	5
CDDG - European Committee on Democracy and Governance	32
CDDH - Steering Committee for Human Rights	26
CDEJ - European Steering Committee for Youth	20
CDMSI - Steering Committee on Media and Information Society	25
CDPC - European Committee on Crime Problems	18
CD-P-COS - Committee for Cosmetics and Consumer Health (Partial Agreement)	11
CD-P-MCA - Committee for Food Contact Materials and Articles (Partial Agreement)	9
CDPPE - Steering Committee for Education Policy and Practice	29
CD-P-PH - European Committee of Pharmaceuticals and Pharmaceutical Care (Partial Agreement)	12
CD-P-TO - European Committee on Organ Transplantation (Partial Agreement)	10
CD-P-TS - European Committee on Blood transfusion (Partial Agreement)	9
CJ -DAM - Committee of Experts on Administrative Detention of Migrants	10
CMJ - Joint Council on Youth	10
CPJ - Programming Committee on Youth	3
DH-BIO - Committee on Bioethics	26
DH-SYSC - Committee of Experts on the System of the European Convention on Human Rights	11
GEC - Gender Equality Commission	17
GEC-Sexism - Drafting Committee to Prevent and Combat Sexism	3
MSI-AUT - Committee of Experts on Human Rights Dimensions of Automated Data Processing and Different Forms of Artificial Intelligence	4
MSI-JOQ - Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age	7
PC-CP - Council for Penological Co-operation	16
PC-OC - Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters	21
PECS - European Social Cohesion Platform	12
No Committee Named	8

26. The survey data was collected in the form of 424 survey responses in English and 92 in French.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It includes 47 member states, 28 of which are members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Sur ses 47 États membres, 28 sont aussi 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 de l'homme, 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE