

# ÉVALUATION DU SOUTIEN DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ÉTATS MEMBRES POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA PANDÉMIE DE COVID-19



**Rapport abrégé**  
Septembre 2022

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

Conception de la couverture et mise en page :  
Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPDP.

Photos : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, novembre 2022

**Référence :**  
**(2022)38**

#### **Remerciements**

La Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne de l'Évaluation, et de l'Investigation tient à remercier les nombreux acteurs qui ont contribué à ce rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de l'auteur du rapport.

L'accès aux informations et aux données a été grandement facilité tout au long de l'évaluation par les représentants des États membres et d'un large éventail d'entités qui ont gracieusement donné de leur temps et fourni des indications pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation.

#### **Décharge de responsabilité**

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

#### **Principaux contributeurs à l'évaluation**

##### ***Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation – Division de l'Évaluation***

Maria Goldman, Cheffe de la Division de l'Évaluation par intérim  
Malcolm Cox, Évaluateur senior et auteur du rapport  
Maria Oreshkina, Évaluatrice  
Clara Garcin, Assistante d'évaluation  
Colin Wall, Directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation

##### ***Expertise externe***

Abigail Hansen, Consultante indépendante en évaluation

##### ***Assurance qualité***

Debbie Menezes, Consultante indépendante en évaluation

# Table des matières

---

<b>LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>RAPPORT ABRÉGÉ</b>	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>6</b>
Objet du rapport	6
Méthodologie	6
Principaux constats et conclusions	7
Recommandations	7
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
1.1. Contexte	8
1.2. Finalité et objectifs	9
1.3. Portée	9
1.4. Questions visées par l'évaluation	11
<b>2. CONSTATS</b>	<b>12</b>
<b>3. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>15</b>

---

# Liste des acronymes et abréviations

---

<b>APCE</b>	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
<b>Congrès</b>	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
<b>CPT</b>	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
<b>DGA</b>	Direction générale de l'administration
<b>DIO</b>	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
<b>DIT</b>	Direction des Technologies de l'Information
<b>DPB</b>	Direction du Programme et Budget
<b>IFRC</b>	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
<b>IOM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>ODGP</b>	Bureau de la Direction Générale des Programmes <sup>1</sup>
<b>OHCHR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>ONUDC</b>	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>P&amp;B</b>	Programme et Budget du Conseil de l'Europe
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PO</b>	Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjointe
<b>RBM</b>	Gestion basée sur les résultats
<b>SMT</b>	Équipe chargée de la gestion de la sécurité (gestion de la crise au quotidien)
<b>TI</b>	Technologies de l'information
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNHCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

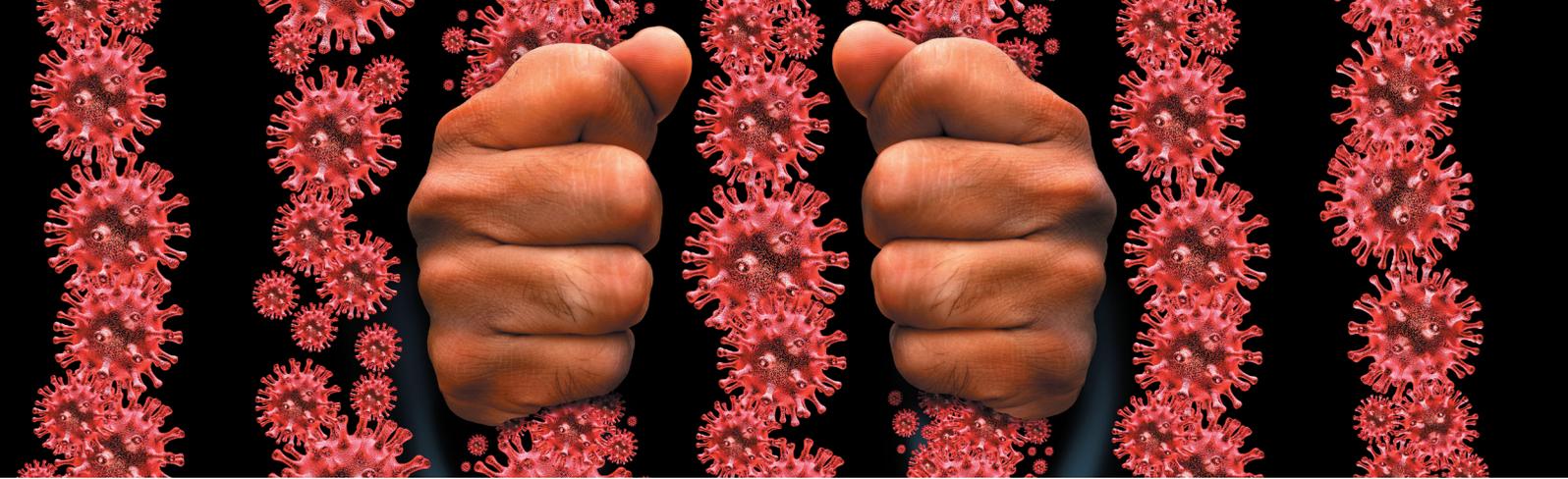
---

1. L'ODGP - Bureau de la Direction générale des programmes a été renommé en tant que Direction de la coordination des programmes avec effet au 1er novembre 2022

# Rapport abrégé

---

**C**e document est une version abrégée du rapport intitulé « [Evaluation of the Council of Europe's support to member states in addressing challenges related to the Covid-19 pandemic](#) ».



# Résumé

## Objet du rapport

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux États membres pour faire face aux défis posés par la pandémie de covid-19. Il examine la réponse programmatique de l'Organisation à ce phénomène pour aider les États membres à respecter leur engagement à préserver les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie. Menée dans le but d'améliorer les réponses aux futures crises et de moderniser les méthodes et outils de travail, l'évaluation s'est appuyée sur les critères de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience, qui ont été analysés sous l'angle d'un ensemble de questions.

## Méthodologie

L'évaluation a été conduite en interne par la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation. Elle a mis en œuvre un exercice de cartographie des produits et une étude comparative pour identifier les bonnes pratiques en matière de gestion de crise en réponse à la covid-19 et fait appel à une méthodologie de collecte de données qualitatives, s'appuyant sur des données générales confrontées à des données issues d'études de cas spécifiques. Elle s'est déroulée sur près d'un an, d'avril 2021 à mars 2022, de la phase de lancement à la rédaction du rapport, en passant par la phase de travail documentaire/de terrain.

### Des sources de données multiples

#### Enquête

- Personnel : 573 répondants (sur 1636)
- Acteurs externes (APCE, Congrès, FMD) : 43 répondants

#### Entretiens

- 59 managers interrogés
- 10 Représentations permanentes

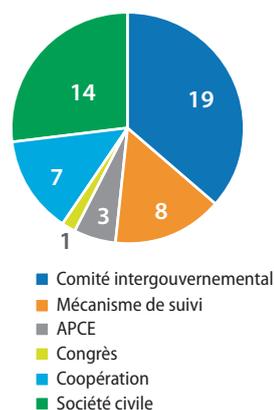
#### Étude comparative

- 7 organisations internationales (CE, OSCE, UNESCO, ONUDC, HCDH, PAM, IFRC)

#### Exercice de cartographie

#### Étude de cas

- Géorgie, Grèce, Allemagne
- 52 personnes interrogées, dont 21 femmes et 31 hommes



## Principaux constats et conclusions

L'évaluation a révélé la véritable nécessité et la valeur ajoutée non seulement du triangle stratégique du Conseil de l'Europe alliant activités normatives, suivi et coopération, mais aussi de l'interaction avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Congrès) et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales. Dans le même temps, il a été difficile de saisir les caractéristiques essentielles des activités du Conseil de l'Europe dans le contexte de la pandémie; cette nécessité a donc parfois été éclipsée par la menace sanitaire immédiate. Des ajustements ont été effectués dans les activités de l'Organisation à un stade précoce et en temps opportun, mais la stratégie solide et claire qui a été établie n'a pas toujours été considérée comme une priorité, ni mise en œuvre. L'ampleur mondiale et l'impact sans précédent de la pandémie de covid-19 exigeaient une réponse programmatique vigoureuse, outre la continuité des activités de l'Organisation, tout aussi vitale.

La réponse a été efficace en ceci que les orientations, le soutien, l'échange de bonnes pratiques, le dialogue politique et l'examen, parmi de nombreux autres éléments, ont été fiables, de qualité et évalués très positivement par les États membres. Cependant, les ressources étaient souvent dispersées et les liens entre les nombreuses interventions étaient limités, de même que les liens avec les autres organisations internationales et les États membres, ce qui explique que la réponse du Conseil de l'Europe ait été perçue comme peu dynamique. Cet état de fait a entraîné une certaine déception chez les parties prenantes, bien qu'il faille garder à l'esprit le caractère sans précédent de la situation lorsque l'on examine la réaction de l'Organisation.

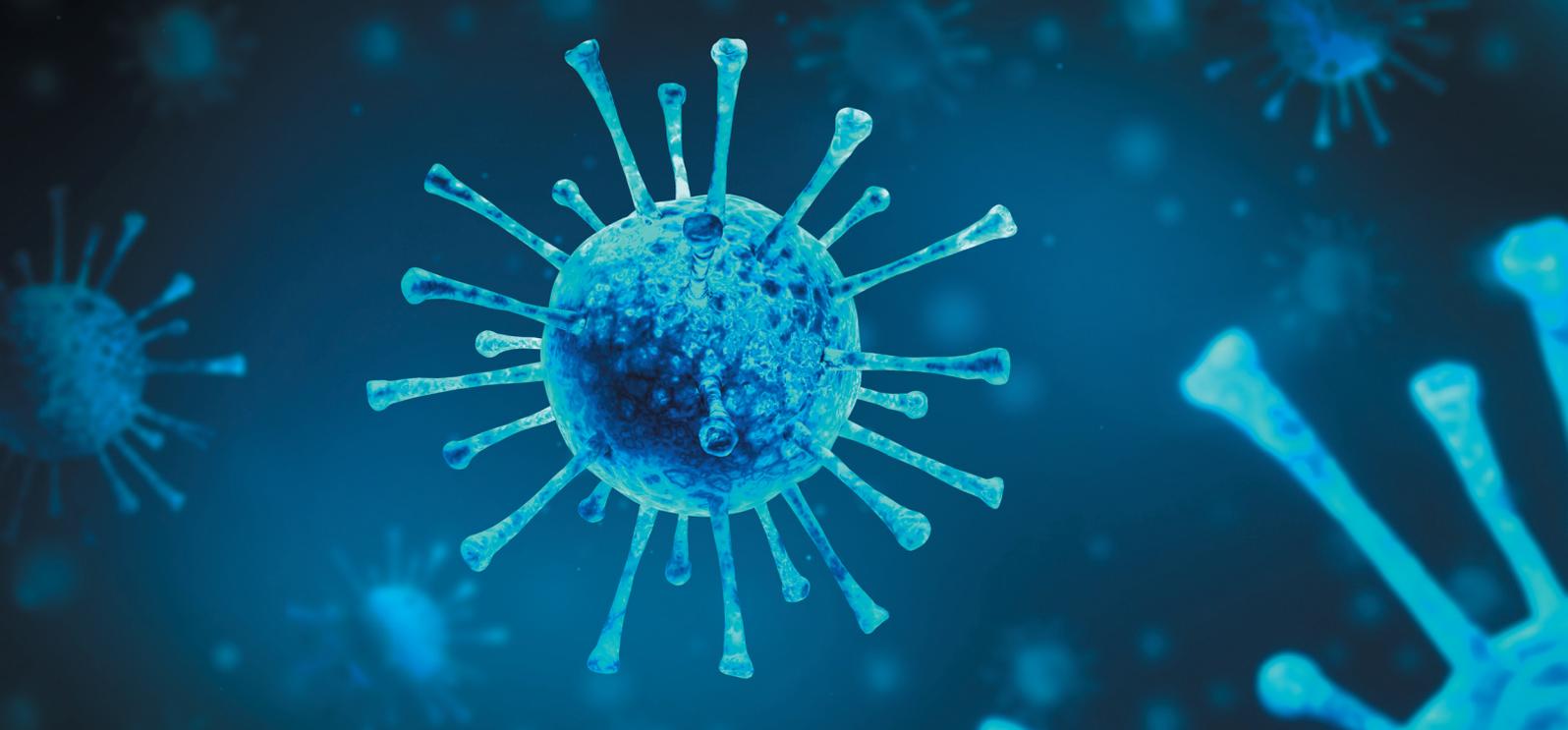
Le Conseil de l'Europe a été particulièrement performant pendant la pandémie, malgré les contraintes et les restrictions qui y sont liées; la période a donc été très productive. La réaction de l'Organisation a révélé la résilience automatique et organique du Conseil, qui tient principalement au grand nombre d'instruments et de comités relativement autonomes dans leur structure de gouvernance. Dans le même temps, cette réponse automatique a contribué au caractère limité de la communication et de la coordination stratégiques, ce qui a nui à son efficacité. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a pu tester de nouvelles technologies et méthodes de travail, ce qui n'a fait qu'accroître la forte demande d'innovation au sein de l'Organisation. Celle-ci sera un puissant moteur pour la poursuite de la réforme administrative, et un catalyseur pour de nouvelles améliorations. À cet égard, le Conseil de l'Europe a récemment créé une task force sur la gestion de crise et la continuité des activités, qui pourra s'appuyer sur les conclusions de l'évaluation.

En raison de la pandémie et de la façon dont elle a réagi, l'Organisation est désormais plus souple et plus adaptable dans la mise en œuvre de ses interventions.

## Recommandations

Les recommandations émises sur la base des constats et conclusions de l'évaluation concernant la préparation et la réponse à la crise ont été classées en deux groupes :

Préparation aux crises et liste de contrôle	Capacité institutionnelle à gérer les crises
1. Établir une liste de contrôle définissant les mesures à prendre pour déterminer les réponses programmatiques les plus appropriées aux crises (priorité élevée).	2. Mettre au point et prodiguer des conseils sur les ajustements à apporter rapidement aux programmes en cas de crise (priorité élevée).
4. Préparer un ensemble de mesures permettant une prise de décision rapide en cas de crise, et définir des programmes de réponse aux crises (priorité élevée).	3. Améliorer les orientations relatives à la RBM et à la gestion stratégique pour mettre davantage l'accent sur les résultats dans les situations de crise (priorité modérée).
5. Prévoir la possibilité d'assurer un « suivi exceptionnel » adapté aux crises (priorité élevée).	7. Concevoir des orientations sur la levée de fonds pour faire face aux crises (priorité modérée).
6. S'appuyer sur des partenariats pour diffuser plus largement les messages appelant à respecter pleinement les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans les situations de crise (priorité modérée).	9. Continuer de proposer de multiples solutions pour le travail en ligne (priorité élevée).
8. Favoriser les échanges entre le siège, les bureaux extérieurs et les réseaux d'experts et d'organisations de la société civile pour répondre aux crises (priorité élevée).	



# 1. Introduction

---

## 1.1. Contexte

La promotion de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sont au cœur des valeurs communes qui unissent les 46 États membres du Conseil de l'Europe.

Ces États se sont engagés à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres conventions/traités auxquels ils sont Parties, ainsi qu'à observer un ensemble de principes et de normes élaborés depuis la création de l'Organisation dans les domaines de la démocratie pluraliste, des droits de l'homme et de l'État de droit.

La pandémie de covid-19 qui s'est déclarée en 2020 a fait apparaître de nouveaux problèmes pressants au regard des droits des Européens consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne et d'autres instruments. Afin d'aider ses États membres à faire face à ces défis sans précédent tout en respectant leurs engagements, le Conseil de l'Europe a répondu à leurs attentes légitimes en leur apportant un soutien dans tous les domaines relevant de son mandat.

L'action entreprise par l'Organisation pour lutter contre les effets de la pandémie comprenait des travaux sur la conformité aux normes et la coopération intergouvernementale, cette dernière exerçant une fonction de recherche et développement juridique, politique et pratique dans laquelle la mise en commun des connaissances, de l'expertise et du contenu de l'acquis de l'Organisation a contribué à trouver des solutions aux menaces en constante évolution dans ce qui était – et reste – un environnement hautement dynamique.

Le Comité des Ministres, la Commissaire aux droits de l'homme, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des droits de l'homme et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, ainsi que la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit et la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine, et notamment la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé, et d'autres services ont également déployé une activité intense.

Plusieurs comités directeurs ont organisé des sessions spécifiques sur leur réponse à la covid-19 ou des sessions thématiques dans le cadre de leurs réunions ordinaires. Le travail réalisé pour et avec les États membres a été mené à Strasbourg et dans les bureaux extérieurs, où les équipes ont aussi adapté certaines de leurs activités.

Au Conseil de l'Europe, la gestion de la crise liée à la covid-19 a été assurée essentiellement par l'équipe chargée de la gestion de la sécurité (SMT), qui est présidée par le Directeur Général de la DGA. Le système mis en place par le SMT comprenait un processus décisionnel complet, y compris la préparation des décisions à prendre par la Secrétaire Générale sur les mesures de santé et de sécurité liées à la pandémie.

## 1.2. Finalité et objectifs

L'évaluation du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux États membres pour faire face aux défis posés par la pandémie de covid-19 était inscrite dans le programme de travail de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) pour la période 2021-2022. Il a été décidé de procéder à une telle évaluation en raison du caractère inédit et de l'ampleur des risques et des contraintes que la pandémie a fait peser sur l'Organisation, qui a dû faire preuve d'adaptabilité et de souplesse dans ses méthodes de travail<sup>2</sup> et le contenu de ses activités. Plus généralement, la pandémie a mis au jour les défis existants et croissants auxquels sont confrontées les institutions multilatérales, et leur rôle central dans la recherche de solutions communes à des problèmes communs.

La ligne de conduite que devait suivre le Conseil de l'Europe était claire. Les autorités, nationales et autres (notamment locales) devaient agir sans tarder et de manière décisive pour empêcher la propagation de la covid-19 et en limiter l'impact. Le Conseil de l'Europe a collaboré – et continue de collaborer – avec ces autorités, en leur fournissant les informations et le soutien dont elles ont besoin et qu'elles attendent afin de s'assurer que les mesures qu'elles prennent sont à la fois efficaces et conformes aux obligations juridiques incombant aux États membres, et que la finalité des restrictions imposées aux activités humaines est bien de sauver des vies, le droit à la santé et à l'égalité d'accès aux soins faisant partie des droits de l'homme défendus par le Conseil de l'Europe.

Cette évaluation avait essentiellement pour but de déterminer dans quelle mesure la réponse programmatique du Conseil de l'Europe à la crise par le biais de son soutien aux États membres a permis à ces derniers de respecter leur engagement à préserver les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie malgré les menaces et les défis posés par la pandémie de covid-19. Elle a examiné, à cette fin, la pertinence, l'efficacité et l'efficience des principales activités et actions menées entre mars 2020 et août 2021 et les enseignements qui peuvent en être tirés au niveau institutionnel. En tant que telle, elle est de nature principalement formative mais comporte également quelques éléments de responsabilité.

Ses conclusions devront être utilisées par les États membres et le senior management du Conseil de l'Europe, les responsables hiérarchiques et les membres du personnel intéressés pour mieux comprendre les effets de la pandémie de covid-19 sur les résultats des travaux du Conseil, ses performances dans ces circonstances et les possibilités qui en découlent pour améliorer la réponse de l'Organisation aux potentielles futures crises. Elles devront également servir à promouvoir l'amélioration générale des méthodes de travail et l'innovation dans ce domaine. Elles pourront aussi intéresser les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les membres du personnel ayant contribué aux activités liées à la pandémie. Plus largement, l'évaluation intéressera d'autres organisations internationales travaillant dans les domaines qui relèvent du mandat du Conseil de l'Europe.

Cette évaluation vise avant tout à fournir à ces différentes parties prenantes des informations factuelles sur la réponse du Conseil de l'Europe à la pandémie de covid-19. Elle vise également à leur permettre de mieux comprendre comment le Conseil de l'Europe s'est adapté et a fonctionné au cours des 18 premiers mois de la pandémie, et à aider à déterminer si les évolutions liées à cette crise pourraient devenir des pratiques organisationnelles à long terme. Elle a également pour but de déterminer l'étendue et l'efficacité de la coordination et de la programmation stratégique pendant les crises.

## 1.3. Portée

Dès le début de la pandémie de covid-19, au premier trimestre 2020, le Conseil de l'Europe a été confronté à une grande diversité de défis internes et externes, alors que dans le même temps, de nouvelles opportunités se présentaient à lui, notamment :

- ▶ la mise à l'essai d'autres approches pour atteindre les objectifs du Conseil de l'Europe ;
- ▶ le renforcement de la coordination, par l'apport de réponses intégrées.

Les défis qui se sont posés au Conseil de l'Europe peuvent être classés en deux groupes, comme suit :

a) les défis internes :

- ▶ continuité des activités ;
- ▶ adaptation des processus décisionnels ;

2. Les « méthodes de travail » renvoient aux actions mises en œuvre pour mener une tâche à bien.

- ▶ approches, évaluation et gestion des nouveaux risques ;
- ▶ ajustement des méthodes de travail ;
- ▶ aménagement des conditions de travail (télétravail) ;
- ▶ réponse aux besoins concernant les équipements supplémentaires / extraordinaires (ordinateurs portables ou solutions pour l'organisation de réunions en ligne, par exemple).

b) les défis externes – apporter une réponse urgente, précise et opportune aux besoins des États membres, qui s'est traduite par :

- ▶ des conseils continus aux autorités sur le maintien du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie ;
- ▶ un soutien dans l'élaboration de nouvelles politiques et pratiques dans les différents domaines d'action du Conseil de l'Europe ;
- ▶ un soutien matériel (mise à disposition d'équipements et de consommables) ;
- ▶ une amélioration des possibilités de formation aux droits de l'homme et à la démocratie offertes aux professionnels et au grand public ;
- ▶ une sensibilisation à la démocratie et aux droits de l'homme ;
- ▶ l'apport d'une réponse paneuropéenne cohérente à la pandémie.

Cette évaluation porte essentiellement sur les efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour répondre aux défis externes.<sup>3</sup>

Elle examine les initiatives et les activités mises en place par le Conseil de l'Europe à partir du moment où la pandémie a commencé à affecter les activités de l'Organisation, soit au début du mois de mars 2020, jusqu'au début de la phase de collecte des données, en août 2021. Au vu de la nature dynamique de la réponse à la pandémie de covid-19, il était nécessaire de faire preuve de souplesse dans l'approche du calendrier ; l'équipe d'évaluateurs a donc également accordé une attention particulière aux évolutions les plus récentes, intervenues jusqu'à l'analyse des données, soit au début de l'année 2022, et en a tenu compte pour pouvoir refléter la situation de la manière la plus exhaustive possible.

L'évaluation a été réalisée entre avril 2021 et mars 2022 par une équipe constituée d'un évaluateur senior, d'une évaluatrice, d'une assistante d'évaluation et d'une consultante, qui a établi le rapport de l'étude comparative.

Le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme pendant la pandémie n'est pas couvert par l'évaluation, les ressources et le temps alloués à la conduite de l'exercice étant limités.

La partie II du Rapport annuel de la Secrétaire Générale sur « Le multilatéralisme en 2020<sup>4</sup> » contient une liste non exhaustive des travaux de l'Organisation visant à soutenir les États membres en période de pandémie, dans les domaines suivants (entre autres) :

- ▶ Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants\*
- ▶ Droits sociaux\*
- ▶ Indépendance et l'efficacité de la justice\*
- ▶ Médias
- ▶ Protection des données
- ▶ Intelligence artificielle
- ▶ Cybercriminalité
- ▶ Bioéthique

3. Sur le plan interne, la DIO a mené trois missions liées à la covid-19 en 2020 : 1) Enquête destinée au personnel du Conseil de l'Europe – contribution importante à la conception de l'enquête et à la compilation et l'analyse des résultats (plus de 1 600 réponses et plus de 7 000 commentaires), présentation et publication de la synthèse et de l'intégralité des résultats sur l'intranet ; 2) Enquête destinée aux missions diplomatiques sur les enseignements tirés de la crise liée à la covid-19 : conception de l'enquête, compilation et analyse des résultats, rapport analytique ; 3) Rapport analytique sur les principaux points à retenir de la situation de crise, mis en évidence par la DIO, et comprenant des suggestions pour renforcer la résilience de l'Organisation. En outre, la DIO a réalisé un audit interne sur la gestion de crise et la continuité des activités de l'Organisation en 2019, dans le cadre duquel un ensemble de recommandations a été émis ; la réponse du management est en attente.

4. [Le multilatéralisme en 2020](#) ; Rapport annuel de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, avril 2021.

- ▶ Accès aux documents publics
- ▶ Abus de drogues
- ▶ Corruption\*
- ▶ Criminalité\*
- ▶ Migration et réfugiés
- ▶ Droits de l'enfant
- ▶ Égalité et antidiscrimination\*
- ▶ Éducation\*
- ▶ Jeunesse\*
- ▶ Culture, nature et patrimoine
- ▶ Démocratie et gouvernance\*
- ▶ Égalité entre les femmes et les hommes et violence à l'égard des femmes\*
- ▶ Traite des êtres humains\*
- ▶ Normes de qualité pour la sûreté des médicaments et de leur utilisation.

Tous ces domaines ont été examinés dans le cadre de l'évaluation, y compris lors de l'étude de cas. Les astérisques signalent les secteurs d'activité des participants ayant accepté de prendre part à des entretiens. L'étude de cas a porté sur les trois États membres ayant assuré la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pendant la crise, à savoir la Géorgie, l'Allemagne et la Grèce, et a permis de bien comprendre les besoins des partenaires nationaux dans ces pays induits par la pandémie de covid-19, ainsi que la réponse du Conseil de l'Europe à ces besoins et sa gestion des défis et des opportunités découlant du contexte, dans les domaines d'activité pertinents (voir les informations complémentaires sur les études de cas). Il a été décidé de n'inclure dans cet exercice que les États membres ayant assuré la présidence car les évaluateurs ont estimé qu'une telle approche permettrait d'obtenir des résultats plus détaillés et de se concentrer sur le Conseil de l'Europe pendant la pandémie.

#### 1.4. Questions visées par l'évaluation

**Pertinence :** Dans quelle mesure les activités et initiatives mises en place par le Conseil de l'Europe en réponse à la pandémie de covid-19 étaient-elles axées sur les défis émergents et correspondaient-elles aux besoins de ses États membres, tout en tenant compte de leurs engagements en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie ?

**Efficacité :** Dans quelle mesure ces activités et initiatives ont-elles aidé les États membres à faire face aux problèmes engendrés par la pandémie de covid-19 tout en protégeant les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie ?

**Efficience :** Dans quelle mesure les ressources humaines, matérielles et financières ont-elles été utilisées de façon efficiente lors de la mise au point des initiatives et activités qui visaient à protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie ?

Les questions, sous-questions, indicateurs, sources de données et méthodes de collecte et d'analyse de données utilisés dans le cadre de l'évaluation sont présentés de façon détaillée dans la matrice d'évaluation. Certains de ces éléments sont parfois affinés après discussion avec le groupe de référence.



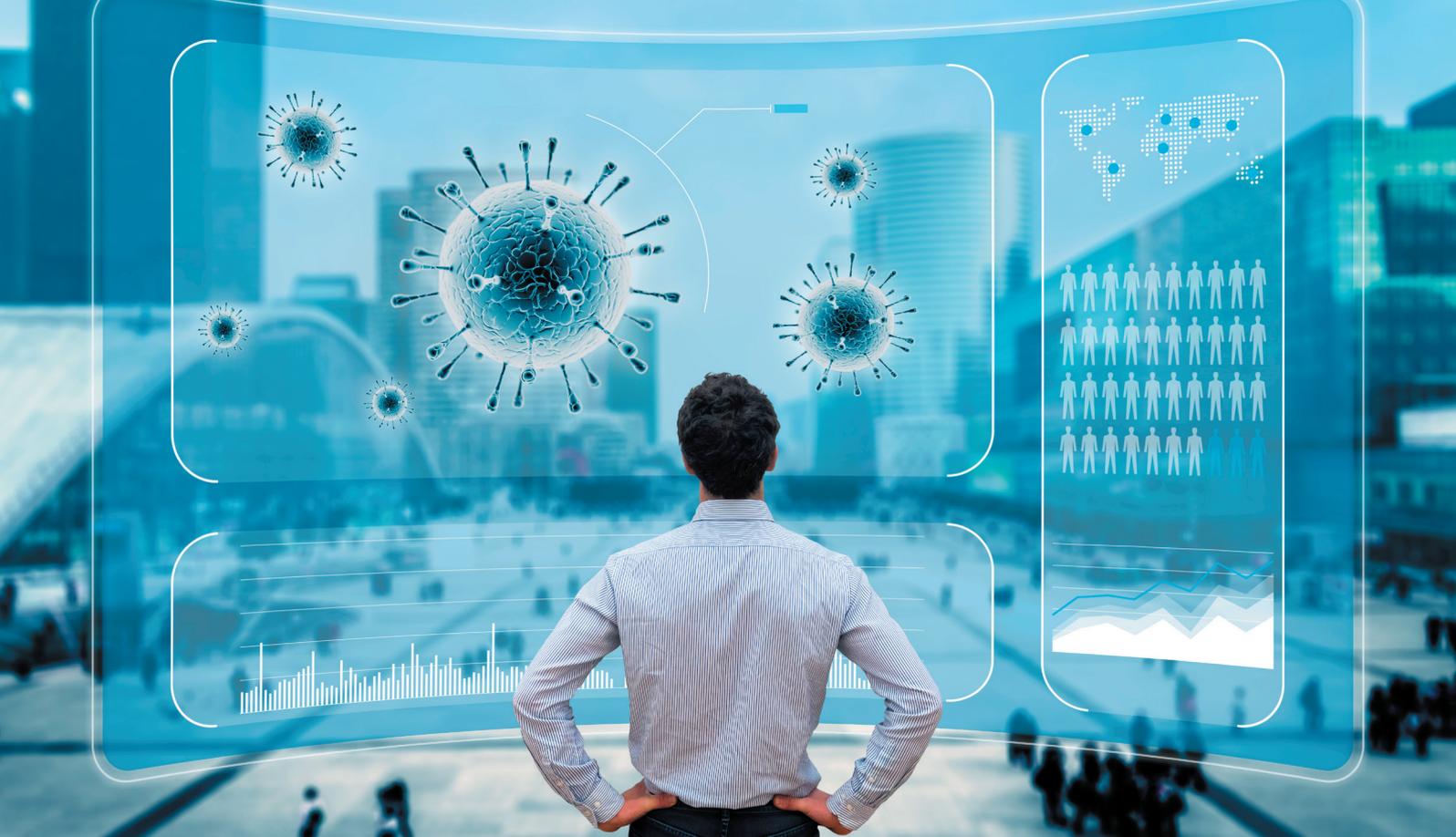
## 2. Constats

La pandémie de covid-19 a révélé que le Conseil de l'Europe, comme de nombreuses autres organisations nationales et internationales, n'était ni préparé, ni entièrement équipé pour faire face à une crise mondiale de cette nature et au confinement annoncé en France le 17 mars 2020. L'ampleur de la crise était sans précédent et il est rapidement apparu que même les organisations internationales les plus aptes à gérer les crises, telles que le Comité international de la Croix-Rouge, le HCR, l'OIM et le Programme alimentaire mondial, étaient tout aussi peu préparées. La suite des événements a permis de tirer d'importants enseignements à différents égards, allant des systèmes de gestion des risques et des crises, mis à l'épreuve comme jamais ils ne l'avaient été auparavant, à la résilience de l'Organisation, mesurée en termes de souplesse, d'adaptabilité et de créativité. Pour les organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe, la pandémie a engendré un passage massif au travail en ligne et au télétravail.

N°	Constats
<b>Pertinence : stratégie et réponse à la crise</b>	
1	La pandémie de covid-19 a mis en évidence la pertinence des activités du Conseil de l'Europe. Les normes de l'Organisation ont été universellement reconnues comme essentielles pour relever les défis engendrés par la crise de covid-19. La boîte à outils de la Secrétaire Générale destinée aux États membres qui a été publiée le 7 avril 2020, intitulée « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 », les rapports de la Commission de Venise sur la dérogation à la Convention et les Lignes directrices du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), en particulier, ont été salués pour la véritable valeur ajoutée qu'ils ont apportée aux réponses des États membres à la crise liée à la covid-19.
2	La réponse du Conseil de l'Europe à la pandémie de covid-19 s'est concentrée sur les domaines d'expertise de l'Organisation. Par conséquent, elle a bénéficié du contrôle qualité approfondi intégré aux mécanismes et processus établis du Conseil de l'Europe. Cependant, elle s'est donc limitée aux domaines d'action existants du Conseil de l'Europe dans le cadre plus large des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie et n'était pas fondée sur une évaluation des besoins résultant d'une vaste consultation auprès des États membres.
3	De nombreux changements ont été adoptés dans l'ensemble de l'Organisation, ce qui a permis aux services d'être opérationnels et de fournir un travail soutenu presque immédiatement après le début de la crise. La pandémie a été intégrée dans les activités thématiques de toutes les entités.
4	La boîte à outils de la Secrétaire Générale a été un cadre stratégique d'urgence établi à un stade précoce, mais les outils proposés ont été utilisés plus comme des orientations que comme un cadre opérationnel et n'ont pas servi à remodeler la réponse globale du Programme et Budget.

5	Les ajustements apportés pendant la pandémie de covid-19 ont essentiellement consisté en des changements mineurs au sein de programmes existants, et non en des ajustements stratégiques de grande ampleur. Le Conseil de l'Europe s'est surtout attaché à observer la situation et à analyser les effets de la pandémie sur les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie. De bonnes initiatives ont été prises, mais elles n'ont pas toujours été poursuivies activement, ni mises en œuvre dans les pays. L'Organisation n'était pas en capacité d'apporter une réponse opérationnelle multidimensionnelle, axée sur les besoins, de niveau national.
<b>Efficacité : défense des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie en temps de crise</b>	
6	La réponse du Conseil de l'Europe à la pandémie de covid-19, notamment l'apport d'un soutien matériel aux États membres pour protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie malgré la pandémie, a été perçue comme utile, concrète et pratique.
7	La réponse du Conseil de l'Europe à la covid-19 a généré peu de résultats. En effet, le soutien concret apporté n'a touché qu'un petit nombre de personnes ; dans d'autres contextes, les messages et les orientations diffusés n'ont atteint que des publics restreints et spécifiques qui n'avaient pas la capacité de les mettre en œuvre compte tenu des autres priorités liées à la pandémie.
8	Le Conseil de l'Europe a coopéré et travaillé en partenariat, à la fois avec les gouvernements et d'autres organisations internationales. Dans le même temps, il s'est appuyé sur les relations existantes intégrées à ses méthodes de travail pour assurer la continuité de ses activités plus que pour répondre à une crise spécifique. Les efforts déployés en matière de coopération et de partenariat par les organisations internationales ont contribué à l'efficacité de toutes leurs réponses.
9	Il a été considéré que la réponse du Conseil de l'Europe avait exercé une influence à la fois directe et indirecte sur certaines des mesures prises par les États membres pour lutter contre la covid-19 en ceci qu'elle a contribué au renforcement du respect des normes relatives aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie dans ces réponses. Les parties prenantes ont indiqué que les réponses à la covid-19 de certaines institutions et politiques avaient été fondées en partie sur les domaines thématiques du Conseil de l'Europe et les travaux qu'il a menés pendant la pandémie.
10	Certaines parties prenantes dans les États membres ont déclaré que le suivi de la situation relative aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie avait été insuffisant pendant la pandémie, essentiellement en raison du fait que tous les aspects des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie n'étaient pas couverts et du manque d'autorité pour examiner correctement la question des droits de l'homme.
<b>Efficience : utilisation des ressources dans la réponse à la crise</b>	
11	Le Conseil de l'Europe s'est montré productif pendant la pandémie, prouvant sa capacité à continuer de fonctionner grâce au télétravail et malgré les mesures restrictives en matière de déplacement.
12	Le Conseil de l'Europe n'a pas totalement utilisé son budget, constitué des ressources ordinaires de l'Organisation (budget ordinaire) et des financements émanant de donateurs (ressources extrabudgétaires). Dans la configuration actuelle, et avec les contraintes liées à la pandémie, l'Organisation n'aurait pas été en capacité d'absorber des ressources supplémentaires. La pandémie a montré qu'il était possible de mobiliser des ressources considérablement plus importantes pour répondre à une crise, ce qui permettrait de renforcer et d'élargir la base de donateurs si cela se révélait nécessaire dans une réponse plus stratégique. Pour ce faire, il faudrait mettre en œuvre les recommandations émises dans le cadre du présent rapport.
13	La communication et la coordination interne ont été bonnes pour ce qui est des questions de santé et des modalités de travail, mais quelque peu limitées en ce qui concerne la réponse programmatique à la covid-19. Il ressort des bonnes pratiques observées au sein d'autres organisations qu'il est important de renforcer la coopération interne ; cela permet d'instaurer des approches multisectorielles et d'améliorer l'efficacité des réponses. Dans la réponse programmatique du Conseil de l'Europe, il manquait certains liens fondamentaux entre les différentes parties prenantes. Ceux-ci pourraient être établis par une équipe chargée de la réponse programmatique aux crises, conformément aux bonnes pratiques adoptées par d'autres organisations.

<b>14</b>	La communication externe mise en place dans le cadre de la réponse programmatique et le retour d'information obtenu dans ce même cadre n'ont pas été adéquats. On a pu observer d'excellents exemples de collecte de quantités importantes d'informations dans d'autres contextes, où les institutions et les autorités observaient de bonnes pratiques en communiquant de telles informations aux comités intergouvernementaux et de suivi, par exemple. Le Conseil de l'Europe n'avait pas mis en place les processus systématiques de communication et de retour d'information qui sont essentiels pour améliorer l'efficacité de la réponse programmatique.
<b>15</b>	Le Conseil de l'Europe a fait preuve d'une résilience naturelle face à l'impact de la pandémie de covid-19, que l'on impute à l'engagement et à la souplesse dont a fait preuve le personnel, ainsi qu'au niveau d'autonomie et d'indépendance des différents services. Il serait important de maintenir cette force tout en cherchant à développer une résilience plus systématique.
<b>16</b>	S'agissant de la coopération, dans certains contextes, des consultants travaillant pour le compte du Conseil de l'Europe qui ont pu apporter un soutien direct à des groupes vulnérables dans des zones difficiles d'accès. Ce type d'exemple met en évidence la capacité des réseaux d'experts, de consultants et de membres de la société civile à prendre part à des réponses plus spécifiques à chaque pays.
<b>17</b>	Les outils et mécanismes fournis pour mettre en œuvre la réponse du Conseil de l'Europe présentaient de véritables avantages, mais aussi de véritables limites. Les avantages n'ont pas été pleinement exploités faute de stratégie adaptée, et les limites étaient liées au manque d'adaptation aux différents besoins et au peu d'options proposées en matière de logiciels.
<b>18</b>	Malgré un grand enthousiasme pour l'innovation et le changement en général, l'ensemble d'outils de bureau virtuel proposé, tel que MiCollab, n'a pas rencontré beaucoup de succès. Les membres du personnel n'avaient pas été suffisamment sensibilisés, ou pas convenablement formés à l'utilisation des nouvelles technologies dans leur travail, ce qui a créé une pression supplémentaire, tant en termes de soutien que dans la mise en œuvre des activités.
<b>19</b>	Il semblerait que la résilience dont a fait preuve le Conseil de l'Europe face à la pandémie de covid-19 tienne davantage à la nature de l'Organisation et à celle de la crise qu'à la manière dont la réponse a été conçue. Une résilience foncière intégrée exigerait une modernisation plus générale avec mise en place de processus rapides et légers. Une réflexion plus approfondie est nécessaire à cet égard, au-delà de la question des outils et des méthodes.
<b>20</b>	Parfois, la réponse à la covid-19 a été adaptée en s'appuyant sur les enseignements tirés et sur l'innovation. Une telle gestion adaptative n'a pas été systématique, ni intégrée à la réponse du Conseil de l'Europe. Il convient, pour faire face aux futures crises, de se concentrer davantage sur l'ajustement stratégique, l'amélioration de la réactivité et la recherche de solutions pour surmonter l'isolement et l'éloignement par rapport aux États membres.



### 3. Conclusions, enseignements tirés et recommandations

Dans l'ensemble, il ressort des constats ci-dessus que le Conseil de l'Europe a été en mesure de répondre à la pandémie malgré son très faible niveau de préparation à une crise d'une telle ampleur mondiale. Pendant la pandémie, la capacité institutionnelle à gérer la crise a augmenté. Cependant, l'Organisation peut, et devrait, améliorer encore son niveau de préparation à de tels phénomènes. C'est dans cette optique qu'ont été émises les recommandations ci-dessous, qui visent donc à renforcer la capacité de l'Organisation à gérer les crises, à optimiser son niveau de préparation et à accroître la grande résilience dont elle a fait preuve face à la pandémie de covid-19. Il est noté qu'à la suite de la publication d'un rapport d'audit interne sur la « Gestion de crise et le maintien des activités au Conseil de l'Europe » (en juin 2020), une Task Force de haut niveau sur la gestion de crise et la continuité des activités a été créée au sein de l'Organisation et s'est réunie pour la première fois en novembre 2021. Ses premiers livrables étaient attendus pour une réunion ultérieure, en mars 2022. Bon nombre des conclusions, des enseignements tirés et des recommandations ci-dessous devraient être pris en considération et intégrés dans les travaux en cours de ce groupe.

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
Pertinence – constats 1 et 2	<p>La pandémie de covid-19 a souligné la pertinence et l'importance de tous les aspects des activités du Conseil de l'Europe. Elle a rappelé la véritable nécessité d'un dialogue politique et d'un consensus sur les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie, d'une coopération intergouvernementale permanente et de l'établissement de normes, des activités de suivi et de l'examen de la protection de ces normes, ainsi que de la coopération et de l'assistance technique aux États membres. La pandémie a aussi mis en évidence le défi conceptuel que représente le lien entre le mandat du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre effective des normes dans les États membres, c'est-à-dire la satisfaction, en des termes pratiques, des besoins théoriques. Voir la recommandation 1.</p>	<p>I. Le Conseil de l'Europe doit avoir une compréhension commune de son champ d'action et de la portée de son mandat dans la réponse aux crises, car l'extension de ce mandat à tous les aspects d'une crise pose problème au vu de ses conséquences dans l'organisation sociale.</p> <p>II. Si l'on n'explique pas les principes de base du Conseil de l'Europe concernant la mise en œuvre des normes dans les États membres et par les États membres, sa réponse peut sembler abstraite par rapport aux besoins concrets et tangibles engendrés par la pandémie.</p>	<p>1. [PO] en consultation avec [toutes les entités opérationnelles]: Préparation aux crises et listes de contrôle: mieux adapter au contexte du Conseil de l'Europe les procédures relatives aux crises de niveau 3, telles que recommandées dans l'audit sur la gestion de crise et la continuité des activités pour faire face à l'ampleur de la crise mondiale sans précédent engendrée par la pandémie de covid-19. Dans cette optique, il conviendrait notamment d'établir une liste de contrôle des mesures à prendre à chaque niveau de crise, qui tienne compte à la fois des recommandations de l'audit et de celles de cette évaluation, en lien avec le rôle et les responsabilités de la task force, et des méthodes de travail à appliquer pour des scénarios particuliers (priorité élevée).</p>
Pertinence – Constats 3, 4 et 5	<p>Le Conseil de l'Europe a procédé à des ajustements opportuns et complets; la collecte de données a été excellente, avec une bonne réponse des États membres, et les précieuses informations ainsi recueillies ont été analysées et intégrées dans les activités du Conseil de l'Europe. À cela, s'ajoutent un leadership réactif et concret et la boîte à outils de la Secrétaire Générale. Dans le même temps, l'Organisation n'a pas effectué d'ajustement stratégique significatif pour répondre à la pandémie de covid-19. Or, un tel ajustement aurait été nécessaire pour que la réponse à la crise soit pertinente. Le Conseil de l'Europe aurait dû apporter une réponse stratégique qui fixe des buts et des objectifs clairs et définisse des cibles, pour pouvoir effectuer d'importants ajustements dans les programmes en fonction de l'évolution de la crise. L'Organisation n'a pas concentré, ni mis en commun, ses ressources pour répondre à la crise liée à la covid-19. Certains secteurs se sont révélés plus pertinents que d'autres à différents stades de la pandémie mais ont continué de fonctionner avec le même degré de priorité et la même pondération, en menant leur programme ordinaire, conformément au Programme et Budget du Conseil de l'Europe (P&amp;B). À plusieurs occasions, grâce à des financements extrabudgétaires, des projets ont été réorientés et des activités différentes ont été mises en œuvre, en consultation avec les autorités nationales. L'Organisation a mis l'accent sur la continuité des activités plutôt que sur une réponse spécifique à la crise. Quelle que soit la crise qui survient, cette attitude est toujours très pertinente car la société s'appuie sur des normes en tant qu'architecture sociale essentielle. Voir les recommandations 2, 3 et 4.</p>	<p>III. Les comités intergouvernementaux et de suivi se sont révélés des mécanismes très efficaces et rapides pour l'échange d'informations et la collecte de données relatives à la crise.</p> <p>IV. Un aperçu théorique du lien entre les normes du Conseil de l'Europe et la menace que représentait pour elles la pandémie de covid-19 ne constituait que le début d'une stratégie. Une stratégie plus complète serait nécessaire pour regrouper les actions menées séparément dans toute l'Organisation.</p> <p>V. Deux approches sont mises en œuvre en parallèle au Conseil de l'Europe, ce qui influe sur la mesure dans laquelle l'Organisation réagit aux crises. Certains secteurs s'attachent à fournir la base et le cadre nécessaires pour le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, sans intervenir dans leur mise en œuvre. D'autres promeuvent une approche plus interventionniste, avec une mise en œuvre à plusieurs niveaux de ces principes. La crise liée à la covid-19 aurait peut-être justifié une approche plus interventionniste.</p>	<p>2. [DPB] Capacité institutionnelle à gérer les crises: élaborer des conseils à l'intention des coordinateurs de programmes et de sous-programmes sur les ajustements à effectuer rapidement dans les programmes en réponse aux changements majeurs induits par une crise (priorité élevée).</p> <p>3. [DPB] Capacité institutionnelle à gérer les crises: ajouter des sections aux guides relatifs à la RBM et à la gestion stratégique sur un processus de réponse aux crises dans ces domaines, le cas échéant (sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la covid-19) pour améliorer la capacité d'élaboration de stratégies en réponse aux crises, notamment en mettant l'accent sur des résultats qui répondent aux besoins et qui soient ciblés, rapides et mesurables (priorité moyenne).</p> <p>4. [PO, DPB] Préparation aux crises et liste de contrôle: préparer un ensemble de mesures à adopter/envisager pour faciliter la prise de décision rapide en cas de crise, concernant notamment les demandes de ressources supplémentaires et leur redéploiement rapide.</p> <p>Il convient, dans le cadre d'une telle approche, de distinguer la programmation ordinaire des programmes de réponse aux crises, de tenir compte des possibilités existantes, telles que prévues à l'article 28 du Règlement financier, par exemple, et de respecter les rôles et les responsabilités des parties prenantes en matière de gouvernance (priorité élevée).</p>

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
Efficacité – Constats 6 et 7	<p>La crise liée à la covid-19 ayant touché différents segments de la structure sociétale, de différentes manières, elle a obligé à établir des priorités. Cependant, les ressources du Conseil de l'Europe étaient très dispersées, et son P&amp;B ne reflétait pas cet établissement de priorités. L'orientation des activités n'ayant pas été clairement définie, il était impossible de garantir une utilisation optimale des instruments du Conseil de l'Europe. En conséquence, la réponse de l'Organisation à la pandémie n'a eu qu'un effet limité et les liens entre la base théorique fournie et les conséquences sociales n'ont souvent pas été établis, ce qui a empêché d'amplifier les résultats et de produire un effet de masse. Voir les recommandations 1, 2 et 5.</p>	<p>VI. L'action du Conseil de l'Europe est perçue comme essentiellement théorique et le lien avec la réalité des gens n'est pas clairement mis en avant. Il faudrait attirer davantage l'attention sur l'importance des normes du Conseil de l'Europe afin de rendre ce lien plus évident dans les situations de crise et de pouvoir l'exploiter le plus efficacement possible dans la réponse.</p> <p>VII. Si le Conseil de l'Europe doit jouer un rôle dans la réponse aux crises, son action doit avoir un impact plus vaste et plus puissant, adapté à la nature spécifique de chaque crise.</p> <p>VIII. La faible contribution du Conseil de l'Europe à la réponse aux crises pourrait devenir une menace pour l'Organisation car elle pourrait conduire à un rejet plus général de l'utilité de son action et de son mandat.</p>	<p>5. [PO] Préparation aux crises et liste de contrôle : prévoir la possibilité de mettre en place un « suivi exceptionnel » qui s'écarte de la procédure stricte observée par les organes de suivi pour surmonter les obstacles posés exclusivement par les crises, de sorte à pouvoir adapter facilement et avec souplesse les réponses qui y sont apportées, en fonction de l'évolution de ces crises. Voir la recommandation 1 (priorité élevée).</p>
Efficacité – Constat 8	<p>Le Conseil de l'Europe n'a pas beaucoup exploité les partenariats et la coopération internationale pour améliorer ses résultats, mais quand il l'a fait, les retombées ont été notables. Souvent, la cohérence externe est claire, puisque les normes du Conseil de l'Europe sont utilisées, mais pas dans le cadre d'un partenariat ou d'une coopération formelle, ce qui nuit à la visibilité de l'Organisation, dont le travail se déroule davantage en coulisse. L'étude comparative a montré que le travail en partenariat présentait de nombreux avantages ; il permet notamment un plus grand apprentissage et un meilleur accès à l'information. En se tournant vers le monde extérieur en cas de crise, les organisations peuvent se renforcer et améliorer leurs ressources. Voir les recommandations 1 et 6.</p>	<p>IX. L'action internationale concertée a été remarquable et a bénéficié d'une forte visibilité auprès des parties prenantes, notamment dans le domaine de la lutte contre la violence domestique pendant la pandémie, grâce à la complémentarité de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des travaux du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.</p> <p>X. Le renforcement de la coopération a rendu les partenariats plus accessibles, ce qui a renforcé leur influence et permis d'unir les forces, aboutissant ainsi à des résultats plus concrets.</p>	<p>6. [PO] Préparation aux crises et liste de contrôle : veiller à ce qu'une réflexion soit menée sur la manière d'exploiter les partenariats pour accroître la visibilité et amplifier les messages appelant à respecter pleinement les normes relatives aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie (priorité modérée).</p>

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
Efficacité – Constat 9	L'action intergouvernementale, le suivi et la coopération ont été efficaces au sein du triangle dynamique du Conseil de l'Europe; ils ont permis de mener une action ciblée et concrète dont les résultats ont répondu à des besoins spécifiques qui, en raison de la crise, présentaient un caractère urgent. L'influence ainsi acquise pourrait être renforcée par une communication ciblée expliquant un angle choisi et les priorités définies dans la réponse à la crise. Voir la recommandation 6.	<p>XI. Le CPT, en tant que mécanisme de suivi, a fourni un exemple de bonne pratique en se concentrant sur un domaine cible précis de son mandat. Il a en effet attiré l'attention sur les risques de contracter le virus dans les lieux de détention et fait de la réduction de ces risques une priorité; les États membres ont rapidement mis en œuvre ses recommandations.</p> <p>XII. L'APCE a exercé une influence sur les procédures parlementaires nationales en donnant l'exemple au niveau supranational. Les procédures parlementaires adoptées par l'APCE ont, de fait, favorisé l'innovation au sein des parlements nationaux, contribuant ainsi à améliorer leur fonctionnement pendant la pandémie.</p>	
Efficacité – Constat 10	Un certain éloignement de la part du Conseil de l'Europe a été ressenti pendant la pandémie, malgré l'engagement fondamental pris par l'Organisation de suivre et d'évaluer la situation relative aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie. Il convient de dissiper cette impression et de donner des explications à la population afin que le Conseil de l'Europe soit perçu comme utile et capable de mener sa mission à bien. L'Organisation doit trouver des moyens de prouver sa contribution à la protection et à la réalisation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie au sein des États membres. Elle doit ensuite communiquer à ce sujet en faisant ressortir les liens entre l'exercice des droits de l'homme et la prévention des violations de ces droits. Voir les recommandations 4, 5 et 8.	XIII. Dans les domaines où les activités du Conseil de l'Europe n'étaient pas concrètes et peu visibles par rapport à la pandémie, la pertinence de l'Organisation dans les États membres a été mise en doute, réaction qui a été amplifiée par la crise.	

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
Efficience – Constats 11 et 12	Des produits ayant spécifiquement trait à la pandémie de covid-19 ont été livrés dans l'ensemble du programme du Conseil de l'Europe. Les rapports de performance de l'Organisation ne prévoient pas le suivi de cette réponse exceptionnelle. Les activités concernées ont donc été menées dans une « zone grise » au sein de laquelle l'Organisation ne pouvait pas effectuer d'évaluation objective et fondée sur des faits. Par ailleurs, le budget n'a pas été totalement utilisé, qu'il s'agisse des ressources ordinaires ou extrabudgétaires. Cette situation contraste avec celle des organisations humanitaires qui ont considérablement augmenté leur budget, tout en élargissant leur base de donateurs. La présente évaluation a permis d'identifier de nombreux domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe devrait mener une action plus approfondie et plus complète, pour laquelle des ressources supplémentaires seraient nécessaires. Voir les recommandations 2, 3, 4, 5 et 8.	<p>XIV. Le Conseil de l'Europe a mené de front ses activités ordinaires et des activités spécifiques à la pandémie de covid-19, et ce, dans l'ensemble de son programme. Il s'agit là d'un véritable tour de force, qui témoigne d'une bonne utilisation des ressources pour la conduite d'activités exceptionnelles, en remplacement des actions qui n'ont pu être menées.</p> <p>XV. Le Bureau de la Direction Générale des Programmes (ODGP) a mis en place un suivi spécifique de la pandémie de covid-19 aux fins des obligations de rapport aux donateurs. Un besoin similaire s'est exprimé en interne dans l'ensemble de l'Organisation.</p>	<p>Voir les recommandations 2, 3 et 4</p> <p>7. [ODGP] Capacité institutionnelle à gérer les crises : élaborer des orientations spécifiques concernant la mobilisation de ressources en s'appuyant sur les modes de financement existants pour les donateurs afin d'identifier de potentielles sources de financement supplémentaire à même de soutenir les réponses du Conseil de l'Europe aux crises (priorité modérée).</p>
Efficience – Constats 13 et 14	Au niveau des programmes, la communication et la coordination concernant la réponse spécifique à la pandémie de covid-19 auraient pu être meilleures. Le Conseil de l'Europe aurait pu, à cet égard, s'appuyer sur le personnel des commissions de l'APCE et du Congrès, sur les consultants sur le terrain et sur les organisations de la société civile, par exemple. La communication a cependant été facilitée par des mécanismes tels que les processus de demande qui existent au sein de la Commission de Venise. La mise en place de task forces sur des domaines thématiques prioritaires, en cours dans le cadre de la réponse à la gestion de crise et à la continuité des activités, devrait permettre une approche plus structurée de la communication et de la coordination. Voir la recommandation 1.	<p>XVI. Les rapports de l'APCE et du Congrès sur la covid-19 ont clairement fait ressortir de bonnes pratiques en matière de coordination et de renvoi aux commissions et services homologues, notamment la tenue d'échanges thématiques, axés sur les priorités, comme ceux que peuvent avoir les task forces.</p> <p>XVII. Les bureaux extérieurs peuvent considérablement contribuer à la mise en œuvre des solutions aux crises, mais ils faut leur en donner les moyens en leur permettant d'appliquer les règles et les restrictions conçues pour le siège avec plus de souplesse et d'autonomie.</p>	

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
Efficiency – Findings 15 and 16	<p>Le Conseil de l'Europe a fait preuve d'une résilience naturelle pendant la pandémie, qui peut s'expliquer par le dévouement et l'expertise des agents et l'autonomie des différents organes, comités et services. Ensemble, ils ont permis d'assurer une réponse organique qui présente à la fois des avantages et des inconvénients. Cette résilience naturelle doit être préservée autant que possible, tout en améliorant la communication et la coordination pour encadrer davantage les activités de l'Organisation. Voir les recommandations 1 et 8.</p>	<p>XVIII. La Commission de Venise a effectué une très bonne évaluation de suivi de sa déclaration et de ses orientations concernant l'annonce de l'État d'urgence en réponse à la pandémie.</p> <p>XIX. Les mécanismes de demande comme celui que propose la Commission de Venise sont des outils d'analyse immédiate des besoins qui pourraient être utiles dans les situations de crise, où les ressources sont rares.</p> <p>XX. Des médiateurs sur le terrain peuvent assurer un lien direct entre les citoyens et le Conseil de l'Europe, comme cela a été le cas dans un projet de coopération spécifique pendant la pandémie. Un consultant a ainsi recueilli les signalements de violations des droits de l'homme au sein des communautés et les a communiqués au Conseil de l'Europe.</p>	<p>8. [PO] Préparation aux crises et liste de contrôle: soutenir l'échange de bonnes pratiques entre le siège, les bureaux extérieurs et les réseaux d'experts et d'organisations de la société civile pour faciliter le suivi de la situation relative aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie en temps de crise et contribuer au renforcement de la résilience. Voir la recommandation 1 (priorité élevée).</p>
Efficience – Constats 17 et 18	<p>Tous les aspects des nouvelles méthodes de travail et des nouveaux outils utilisés pendant la crise présentent à la fois des avantages et des limites. L'idéal serait de parvenir à un mélange qui permettrait de profiter d'un maximum d'avantages tout en évitant les limites. Pour une réponse optimale en cas de crise, le choix et la flexibilité sont essentiels. La préparation suppose un plan et un protocole permettant de mettre immédiatement en œuvre différents ensembles d'outils et de méthodes de travail, tels que l'application de processus décisionnels d'urgence par des groupes réduits de parties prenantes essentielles lorsqu'il est impossible de suivre les processus ordinaires, qui sont plus longs et font intervenir plus d'acteurs. Voir les recommandations 1 et 9.</p>	<p>XXI. L'organisation d'auditions à distance a permis à l'APCE d'accéder aux parlements nationaux, et ainsi, d'avoir des liens et des contacts plus directs avec les différentes parties prenantes au niveau parlementaire.</p>	<p>9. [DGA, DIT] Capacité institutionnelle à gérer les crises: accorder la priorité aux travaux visant à mettre à disposition des solutions multiples pour le travail en ligne, y compris la formation, sur la base des analyses que mène actuellement la DGA. Continuer à mener des tests rigoureux et des consultations afin de s'assurer que les exigences professionnelles de tous les groupes d'utilisateurs sont satisfaites dans toute la mesure du possible (priorité élevée).</p>

Critères d'évaluation	Conclusions	Enseignements tirés	Recommandations
<p>Efficiency – Constats 19 et 20</p>	<p>Il existe une demande pour l'innovation et, au-delà, pour une réforme plus générale, qui serait fortement appuyée par le personnel et les managers. Les nouveaux outils et méthodes de travail sont largement appréciés et accueillis avec enthousiasme. L'innovation devrait principalement viser à gagner en agilité et en flexibilité – en substance, à créer une capacité de gestion adaptative pour établir un contact direct avec le monde extérieur. Le processus de réforme administrative doit se poursuivre et progresser en s'appuyant sur cet important soutien.</p>	<p>XXII. La pandémie a été une occasion unique de tester à grande échelle différents outils en ligne et méthodes de travail. Cet exercice a permis de beaucoup mieux saisir les avantages de chacun d'eux, mais aussi les difficultés qu'ils posent. L'Organisation pourrait utilement s'appuyer sur ce type d'expérimentation à des fins de réforme et d'innovation.</p> <p>XXIII. Les enquêtes menées par l'administration, tant par la DIO et que par la DGA, ainsi que les évaluations décentralisées, ont permis d'obtenir des informations essentielles pour entériner et ajuster les outils et méthodes de travail utilisés dans le cadre de la réponse à la crise.</p>	

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du soutien apporté par le Conseil de l'Europe aux États membres pour faire face aux défis de la pandémie de covid-19. Cette évaluation avait pour but de déterminer dans quelle mesure la réponse programmatique de l'Organisation a aidé les États membres à respecter leur engagement à préserver les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans le contexte des menaces et des défis posés par la pandémie. Il en ressort que, dans l'ensemble, le Conseil de l'Europe a été capable de réagir, malgré son manque de préparation à une crise d'une telle ampleur. Le rapport contient un certain nombre de recommandations visant à renforcer davantage la capacité de l'Organisation à gérer les crises, à optimiser sa préparation à de tels phénomènes et à accroître la grande résilience dont elle a fait preuve pendant la pandémie.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits 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.