

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



**Rapport d'évaluation**  
**– Principaux points à retenir**  
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 CONCIS</b>	<b>5</b>
Objet du rapport	5
Méthodologie	5
Principaux constats et conclusions	6
Recommandations	8

---

# Liste des acronymes et abréviations

---

<b>APCE</b>	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>Congrès</b>	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
<b>DGA</b>	Direction générale de l'administration
<b>DPB</b>	Direction du Programme et Budget
<b>FMD</b>	Forum mondial de la démocratie
<b>IFRC</b>	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
<b>OHCHR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>ONUDC</b>	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PO</b>	Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjointe
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

# Rapport concis

Ce document présente les principaux points à retenir du rapport intitulé « [Evaluation of the Council of Europe's support to member states in addressing challenges related to the Covid-19 pandemic](#) ».

## Objet du rapport

Le présent rapport résume 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. Ses conclusions seront particulièrement utiles aux parties prenantes et décideurs du Conseil de l'Europe.

## 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 a 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

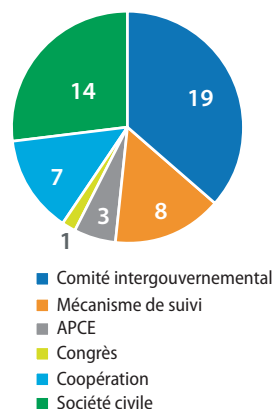
#### Étude comparative

- 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

### Étude comparative

---

La pandémie de covid-19 a été un phénomène sans précédent, d'une ampleur telle qu'aucune organisation internationale n'y était préparée, ni entièrement équipée pour y faire face, pas même les organisations qui ont peut-être plus d'expérience dans la gestion des crises majeures et l'adaptation à celles-ci. Il convient de garder cela à l'esprit à la lecture de ce rapport et de ses constats, la pandémie ayant permis de tirer d'importants enseignements qui concernent aussi bien les systèmes de gestion des risques et des crises, mis à l'épreuve comme jamais auparavant, que la résilience de l'Organisation, mesurée en termes de souplesse, d'adaptabilité et de créativité.

### Pertinence

---

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.

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.

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. 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. 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.

### Efficacité

---

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. Cependant, elle 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.

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.

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. Elles ont aussi déclaré, dans certains États membres, 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.

## Efficiences

---

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. Il 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.

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.

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. S'agissant de la coopération, dans certains contextes, des consultants travaillant pour le compte du Conseil de l'Europe 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.

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. Il semblerait donc que cette résilience 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.

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.

## 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
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Établir une liste de contrôle définissant les mesures à prendre pour déterminer les réponses programmatiques les plus appropriées aux crises (priorité élevée).</li><li>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).</li><li>5. Prévoir la possibilité d'assurer un « suivi exceptionnel » adapté aux crises (priorité élevée).</li><li>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).</li><li>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).</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Mettre au point et prodiguer des conseils sur les ajustements à apporter rapidement aux programmes en cas de crise (priorité élevée).</li><li>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).</li><li>7. Concevoir des orientations sur la levée de fonds pour faire face aux crises (priorité modérée).</li><li>9. Continuer de proposer de multiples solutions pour le travail en ligne (priorité élevée).</li></ol>



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.