

# ÉVALUATION DE LA GESTION DU CHANGEMENT DANS LE CADRE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE AU CONSEIL DE L'EUROPE



Rapport final  
Juillet 2024  
DIO-EVA(2024)44

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

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

Conception de la couverture et mise en page:

Division de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos: © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, septembre 2024

**Référence:**  
(2024)44

## Remerciements

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

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

Enfin, un chaleureux remerciement aux membres du Groupe de référence pour leurs interactions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie de travail et les différents rapports, en particulier aux représentants de la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé, de la Direction générale de l'administration, de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine, de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit, de la Direction des affaires politiques et des relations extérieures, de la Direction du programme et du budget, de la Direction de la coordination des programmes, du Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjoint, du Secrétariat du Comité des Ministres, du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire, et du Comité du personnel.

## Décharge de responsabilité

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

## Principaux contributeurs à l'évaluation

### *Expertise externe et auteurs du rapport*

KEK-CDC représenté par :

Magali Bernard, cheffe d'équipe,  
Roderick Ackermann, évaluateur senior,  
Carsten Schulz, évaluateur senior et conseiller en développement organisationnel,  
Raphaëla Kübler, évaluatrice,  
Barbara Haering, conseillère stratégique en réforme du secteur public.

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

Robert Stryk, directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation,  
Rica Terbeck-Soiné, évaluatrice senior, responsable de l'évaluation,  
Malcolm Cox, évaluateur senior,  
Marta Borkowska, assistante d'évaluation,  
Clotilde Szabo, stagiaire d'évaluation.

### *Assurance qualité*

Deborah Menezes, consultante indépendante en évaluation.

# Table des matières

<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>5</b>
<b>GLOSSAIRE TERMINOLOGIQUE</b>	<b>6</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>10</b>
<b>DESCRIPTION DE L'OBJET ET DU CONTEXTE DE L'ÉVALUATION</b>	<b>11</b>
<b>PORTÉE ET OBJECTIF</b>	<b>14</b>
<b>CONCEPTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION</b>	<b>15</b>
<b>OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DE L'ÉVALUATION</b>	<b>17</b>
<b>CONSTATS</b>	<b>19</b>
Pertinence de la gestion du changement	19
Cohérence de la gestion du changement	23
Efficacité de la gestion du changement	27
Efficience de la gestion du changement	29
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>36</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>38</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>42</b>

## Tableaux

---

Tableau 1 – Vue d'ensemble des mécanismes stratégiques et opérationnels utilisés pour piloter les principaux domaines de la réforme administrative

---

27

## Figures

---

Figure 1 – Théorie du changement élaborée pour la gestion du changement au Conseil de l'Europe 11

Figure 2 – Que savez-vous du dispositif général de la réforme administrative au sein du Conseil de l'Europe ? (N=230) 21

Figure 3 – Que pensez-vous de la façon dont le processus de réforme administrative prend en compte l'égalité, la diversité et l'inclusivité ? (N=228) 22

Figure 4 – Mécanismes de coordination tels que définis en 2018-2019 26

Figure 5 – Comment évalueriez-vous l'impact du processus de réforme administrative sur le Conseil de l'Europe depuis 2018 ? (N=229) 28

Figure 6 – De façon générale, laquelle des affirmations suivantes décrit le mieux votre perception de la gestion du processus de réforme administrative ? Le processus de réforme est... (N=219) 30

Figure 7 – S'informer sur les initiatives de la réforme administrative et participer (N=228) 31

---

# Abréviations

---

<b>Assemblée parlementaire</b>	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
<b>CAD-OCDE</b>	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CAHB</b>	Comité ad hoc d'experts sur les bâtiments
<b>CCAÉ</b>	Comité Consultatif d'Audit et d'Évaluation
<b>CCI</b>	Corps commun d'inspection (des Nations Unies)
<b>CDP</b>	Comité du personnel
<b>CMP</b>	Schéma directeur immobilier (« Capital master plan »)
<b>CODIR</b>	Comité directeur (du programme « New Ways of Working » – NWoW)
<b>Cour</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>DAPRE</b>	Direction des affaires politiques et des relations extérieures
<b>DCP</b>	Direction de la coordination des programmes
<b>DGA</b>	Direction générale de l'administration
<b>DGI</b>	Direction générale droits humains et état de droit
<b>DGII</b>	Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
<b>DGS</b>	Direction des services généraux
<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>DMS</b>	Système de gestion des documents (DMS, « Document Management System »)
<b>DPB</b>	Direction du programme et du budget
<b>DRH</b>	Direction des ressources humaines
<b>EDQM</b>	Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé
<b>GNUE</b>	Groupe des Nations Unies sur l'évaluation
<b>GR-PBA</b>	Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration
<b>MAE</b>	Grande entité administrative (« Major administrative entity »)
<b>NWoW</b>	Nouvelles méthodes de travail (« New Way of Working »)
<b>SGA</b>	Secrétaire Général adjoint
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>PO</b>	Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjoint (Private Office)
<b>SG</b>	Secrétaire Générale
<b>SMG</b>	Senior Management Group
<b>TF1HROS</b>	Task Force 1 sur les ressources humaines et la structure organisationnelle
<b>UNLOCK</b>	Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels

# Glossaire terminologique

Ce glossaire définit la façon dont les termes suivants sont utilisés dans le cadre de cette évaluation et du présent rapport.

Domaine de la réforme administrative	Un des quatre domaines de la réforme administrative, à savoir la Stratégie des ressources humaines, la transformation numérique, le schéma directeur immobilier et la gouvernance.
Gestion du changement	Démarche adoptée et mesures prises en vue de changer les pratiques, la culture et les comportements pour garantir que les changements apportés aux pratiques de travail existantes soient adoptés et durables, par le biais d'une réforme, d'une initiative de gestion ou d'un processus progressif et continu.
Enquête d'évaluation	Enquête réalisée dans le cadre de la présente évaluation par le cabinet KEK-CDC et la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO).
Initiative	Intervention menée en matière de changement dans le cadre de la réforme administrative (le système de gestion des documents, DMS, et le système d'évaluation des performances, Panorama, par ex.).
Manager	Membre du personnel chargé d'informer et de soutenir le personnel en ce qui concerne les initiatives de réforme et les changements.
Répondant à l'enquête	Membre du personnel du Conseil de l'Europe ayant répondu à l'enquête, indépendamment du rôle qu'il ou elle joue dans les initiatives de réforme et les changements.
Personnel	Ensemble des membres du personnel directement ou indirectement affectés par les initiatives de réforme et les changements, qu'ils ou elles soient ou non chargé(e)s de conduire les initiatives de réforme et les changements.

# Synthèse

---

**Introduction** – L'évaluation de la gestion du changement au Conseil de l'Europe avait été inscrite au programme de travail de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe pour 2022-2023 en raison des implications stratégiques et opérationnelles du processus de réforme pour l'Organisation dans son ensemble. Alors que plusieurs évaluations et audits ont déjà été menés sur différents aspects de la réforme, la gestion du changement au Conseil de l'Europe n'a jamais été évaluée en tant que telle et il n'existe aucune définition de ce qu'elle implique dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe. La DIO a donc conclu qu'il était temps de procéder à une évaluation de la gestion du changement et que cette dernière revêtait une importance stratégique si l'on voulait garantir responsabilité et transparence dans la façon dont le processus de réforme est géré.

**Définition de la gestion du changement** – Dans le cadre de la présente évaluation, la gestion du changement est définie comme étant la démarche adoptée et les mesures prises en vue de changer les pratiques, la culture et les comportements pour garantir que les changements apportés aux pratiques de travail existantes soient adoptés et durables, par le biais d'une réforme, d'une initiative de gestion ou d'un processus progressif et continu.

**Portée et objectif** – Cette évaluation se concentre sur les démarches adoptées et les mesures prises aux fins de la gestion du changement menée dans le cadre de la réforme administrative du Conseil de l'Europe, depuis la création du groupe de pilotage de la réforme en 2018 jusqu'à la fin du premier trimestre 2024. Cette évaluation a pour objectif de fournir une vue d'ensemble des démarches adoptées et des mesures prises dans le pilotage du processus de réforme administrative du Conseil de l'Europe. Elle vise à appréhender la façon dont le processus de changement a été géré dans l'Organisation du point de vue de différentes parties prenantes (équipes dirigeantes, personnel mobilisé dans la réforme, personnel affecté par la réforme, parties prenantes externes, par exemple).

**Méthodologie** – Cette évaluation a été réalisée par KEK-CDC entre décembre 2023 et mai 2024, au moyen d'une approche de « méthodes mixtes » comprenant des recherches documentaires, des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe (FGD) et des ateliers avec le personnel du Conseil de l'Europe, une enquête en ligne et des études de cas. Plus de 200 documents ont été examinés, 102 personnes consultées et un taux de réponse de 7 % a été obtenu dans l'enquête auprès du personnel. Les consultations ont permis de recueillir à la fois les points de vue d'hommes et de femmes, de parties prenantes internes et externes, du personnel situé au siège de Strasbourg et dans les bureaux extérieurs, ainsi que les points de vue de la Direction générale de l'administration (DGA) et d'autres grandes entités administratives (MAE).

**Bilan global et conclusions** – Alors que la réforme administrative a été utilisée comme exemple dans la collecte et l'analyse des données, les conclusions portent sur la gestion du changement au niveau organisationnel du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe, qui est en réforme permanente, s'efforce de résoudre des questions importantes touchant notamment aux ressources humaines, aux technologies de l'information, à la gestion des bâtiments et à la gouvernance. Comme de nombreuses autres organisations, toutefois, le Conseil de l'Europe a tendance à maintenir le statu quo et instaure des changements principalement de manière réactive, en réponse à des demandes faites par le Comité des Ministres et aux recommandations découlant d'audits et d'évaluations externes. Le contexte difficile de ces dernières années (pandémie de covid-19, guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, situation financière générale du Conseil de l'Europe, etc.) et le manque de ressources humaines et financières spécifiques disponibles pour mettre en œuvre et gérer les changements demandés créent un environnement délicat.

Le terme de « réforme » prête à confusion car il est employé pour décrire aussi bien des mesures de conformité que des initiatives visant à changer véritablement la façon dont l'Organisation opère et fonctionne.

Le Conseil de l'Europe n'a pas de discours cohérent et motivant sur la façon dont l'Organisation devrait être modifiée et sur ce que cela signifie pour son personnel, ses États membres et ses partenaires. De plus, il n'existe aucun mécanisme interne de prise de décisions stratégiques utilisé directement pour prendre les décisions concernant la priorisation, la conception et la mise en œuvre de la réforme dans certains domaines spécifiques et permettant d'assurer le pilotage et l'orientation des changements au sein du Conseil de l'Europe. Il est ainsi plus difficile de favoriser une culture du changement basée sur des priorités et des objectifs clairs et réalistes.

L'évaluation souligne par ailleurs que les initiatives de réforme ne suivent pas d'approche de gestion du changement reconnue au niveau de l'Organisation et qu'il n'y a pas de dispositif interne de soutien à la gestion du changement à l'échelle de l'Organisation. Plusieurs bonnes pratiques et mesures ont cependant été identifiées, qui offrent au Conseil de l'Europe de solides bases sur lesquelles s'appuyer et permettant d'améliorer les synergies entre les initiatives et les changements et d'en créer de nouvelles.

En raison de l'absence de vue d'ensemble cohérente du processus de réforme, en plus d'un pilotage et d'une gestion complexes et fragmentés de la réforme, il est plus difficile de faire connaître les changements de manière claire et cohérente et de coopérer avec les parties prenantes de façon pertinente et au moment opportun. Cette situation est aggravée par un manque de ressources, notamment pour la communication, et l'absence de stratégie de communication globale pour le processus de réforme (quels sont les objectifs, comment seront-ils atteints, qu'impliquent-ils pour le personnel et quand arriveront-ils à leur terme, etc.). Il en découle un manque de transparence et une faible cohérence dans la communication avec le personnel et les autres parties prenantes tout au long du déploiement des initiatives.

De ce fait, les agents du Conseil de l'Europe sont fatigués des réformes, ne comprennent pas toujours la justification du changement et ont une confiance limitée dans la façon dont leur contribution est intégrée aux décisions. Il est ainsi plus difficile de les impliquer dans les initiatives de réforme en cours et dans de nouvelles initiatives, et cela limite, au bout du compte, leur adhésion et leur appropriation des changements.

**Recommandations** – L'équipe d'évaluation propose dix recommandations visant à améliorer, à l'avenir, la gestion du changement au Conseil de l'Europe, qui reconnaissent et s'appuient sur les structures et les bonnes pratiques existantes. Ces recommandations visent l'Organisation dans son ensemble et s'adressent donc au Conseil de l'Europe. Les considérations relatives au genre et aux besoins particuliers sont intégrées aux recommandations 4, 8, 9 et 10.

1. Le Conseil de l'Europe devrait prendre la décision stratégique, soit d'exploiter pleinement le potentiel de ses réformes en investissant dans une approche plus stratégique et systémique de la gestion du changement, option (a), soit de poursuivre une approche moins globale et systématique de la gestion du changement, option (b).

- ▶ L'option (a) implique un engagement stratégique envers une approche globale de gestion du changement qui permettrait à l'Organisation de parvenir à une amélioration significative et durable qui bénéficierait à elle-même et à ses parties prenantes. C'est l'option que recommandent les évaluateurs. Les neuf recommandations suivantes décrivent les mesures stratégiques nécessaires (recommandations 2 à 10).
- ▶ L'option (b) exige que la portée, l'ambition et la vitesse des réformes soient réduites de manière qu'elles correspondent aux ressources disponibles et aux capacités existantes. Il serait néanmoins peut-être souhaitable que l'Organisation mette en œuvre certaines des recommandations telles que les recommandations 7, 8, 9 et 10 pour une amélioration ponctuelle de ses pratiques.

2. Le Conseil de l'Europe devrait concevoir un mécanisme interne de prise de décisions stratégiques impliquant des acteurs clés de l'Organisation afin de prioriser, d'orienter et de piloter le changement d'une manière cohérente et gérable.

3. Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une feuille de route claire et concrète ainsi qu'un discours cohérent et motivant sur la façon dont l'Organisation doit évoluer grâce aux réformes, en reconnaissant le (ou les) énoncé(s) de vision(s) existant(s) et en se focalisant sur les initiatives visant à changer de manière fondamentale la façon dont le Conseil de l'Europe opère, sa culture et sa performance.

4. Le Conseil de l'Europe devrait encourager une culture du changement qui s'inspire de la feuille de route en y intégrant les dimensions de genre et de besoins particuliers.

5. Le Conseil de l'Europe devrait prévoir et dégager les ressources nécessaires à la mise en œuvre des initiatives de réforme et de la gestion du changement conformément à la feuille de route.

6. Le Conseil de l'Europe devrait améliorer son soutien interne et sa coordination de la gestion du changement en s'appuyant sur ses compétences existantes et les efforts déjà entrepris.
7. Le Conseil de l'Europe devrait suivre une série de lignes directrices pragmatiques pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les changements et les approches de gestion du changement. Ces lignes directrices doivent servir de base à des réflexions approfondies à mener par les parties prenantes concernées.
8. Le Conseil de l'Europe devrait systématiquement analyser la faisabilité et les conséquences potentielles des initiatives ainsi que les résultats des initiatives adoptées.
9. Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une approche intégrée pour communiquer avec son personnel sur la réforme, les initiatives et les changements afin d'assurer une bonne compréhension et une plus forte adhésion de la part de son personnel.
10. Le Conseil de l'Europe devrait identifier des moyens judicieux, rapides et durables d'impliquer son personnel pour s'assurer de son réel engagement tout au long des processus.

# Introduction

---

1. La réforme du Conseil de l'Europe, qui a été lancée en 2009, est un processus continu destiné à adapter en permanence le mode de fonctionnement de l'Organisation à l'évolution des besoins, de son environnement et des contraintes. La réforme s'organise autour de trois axes principaux : (i) la réforme politique, (ii) la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et du système de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que (iii) la restructuration et la réforme administrative<sup>1</sup>.

2. La réforme administrative est entrée dans une nouvelle phase de mise en œuvre en 2017-2018 et la création du groupe de pilotage de la réforme a eu lieu en janvier 2018, parallèlement à la création de plusieurs groupes de réflexion sur ce sujet.

3. En 2020, la « rationalisation des structures et fonctionnements organisationnels, avec notamment une approche plus axée sur un fonctionnement en groupes de travail (task forces), reposant sur une plus grande souplesse dans l'affectation de nos ressources humaines à différentes activités » a été citée comme l'une des réalisations concrètes attendues de la période stratégique de quatre ans dans laquelle mettre en œuvre les priorités fixées par l'Organisation<sup>2</sup>. Le Comité des Ministres a réaffirmé son ferme engagement lorsqu'il a approuvé le Programme et budget 2022-2025, qui indique que « la mise en œuvre du processus de réforme, dans toutes ses dimensions, sera poursuivie et guidée par des orientations stratégiques autour du nouveau cadre quadriennal afin de renforcer le fonctionnement efficace et efficient de l'Organisation et la culture axée sur les résultats »<sup>3</sup>. Les délégués du Conseil de l'Europe ont salué les efforts déployés actuellement, notamment la mise en œuvre de la Stratégie des ressources humaines du Conseil de l'Europe 2019-2023 et de la transformation numérique, et ont fortement encouragé à prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et des méthodes de travail en mettant l'accent sur l'optimisation des ressources<sup>4</sup>.

4. Au sommet de Reykjavik, en mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à poursuivre le processus de réforme pour parvenir à plus de transparence, plus d'efficacité et plus d'efficience<sup>5</sup>. La poursuite de la réforme vise à contribuer davantage à accroître la productivité et à absorber la pression sur les coûts à travers l'identification de gains d'efficacité, la réduction des coûts et des mesures d'évitement de coûts<sup>6</sup>. La Secrétaire Générale, le Secrétaire Général adjoint et l'Organisation dans son ensemble sont déterminés à poursuivre le processus de réforme tout au long du quadriennium 2024-2027<sup>7</sup>.

5. Alors que plusieurs évaluations et audits ont déjà été menés sur différents aspects de la réforme, la gestion du changement au Conseil de l'Europe n'a jamais été auditée ni évaluée en tant que telle et il n'existe aucune définition de ce qu'elle implique dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe. La Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe a donc conclu qu'il était temps de procéder à une évaluation de la gestion du changement et que cette dernière revêtait une importance stratégique si l'on voulait garantir responsabilité et transparence dans la façon dont le processus de réforme est géré. L'évaluation de la gestion du changement au Conseil de l'Europe a par conséquent été intégrée au programme de travail de la DIO pour 2022-2023 en raison des implications stratégiques et opérationnelles du processus de réforme pour l'Organisation dans son ensemble.

6. Le Conseil de l'Europe a chargé KEK-CDC de mener cette évaluation de décembre 2023 à août 2024. Le cahier des charges figure en annexe 2.

---

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2023), "Principaux éléments de la réforme" (DD(2023)359).

2. Conseil de l'Europe (2020), "Cadre Stratégique du Conseil de l'Europe" (SG/Inf(2020)34).

3. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2022), "Programme et budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe (2023 ajusté)" (CM(2023)1).

4. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (28 février 2023), "Réunion informelle du Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA)" [Présentation] (en anglais uniquement).

5. Conseil de l'Europe (2023), "Unis autour de nos valeurs - Déclaration de Reykjavik", Sommet de Reykjavik, 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (16-17/05/2023).

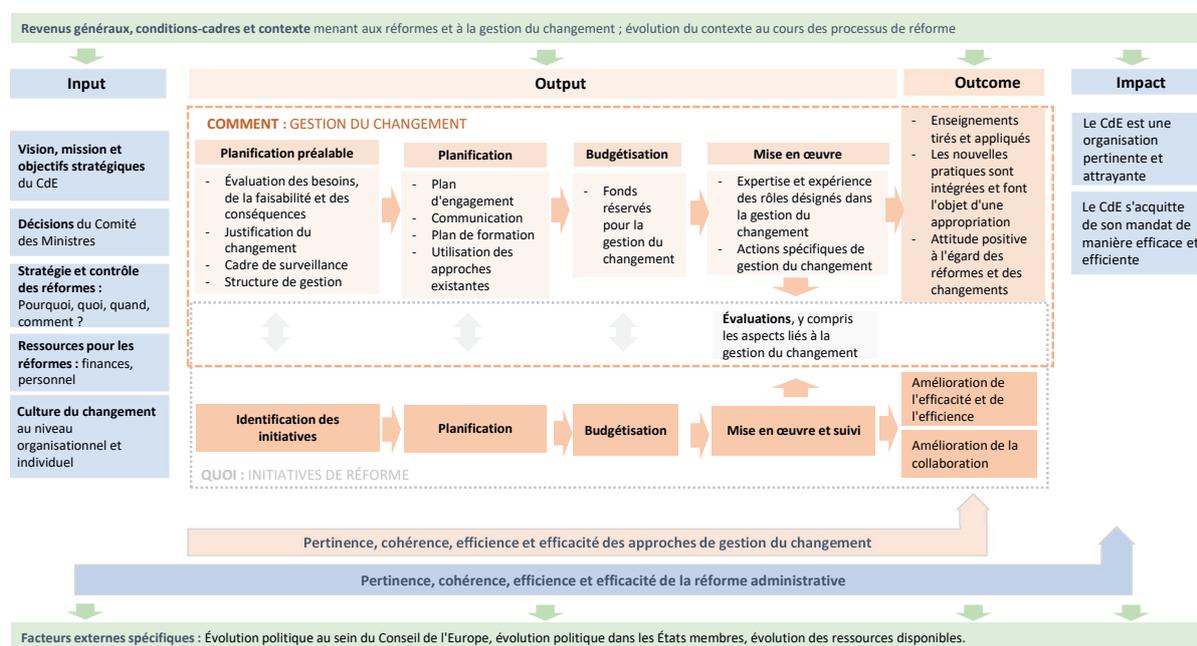
6. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2023), "Programme et budget 2024-2027" (CM(2024)1).

7. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2023), "Principaux éléments de la réforme" (DD(2023)359).

# Description de l'objet et du contexte de l'évaluation

7. Pour faciliter la description de l'objet de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a élaboré une théorie du changement basée sur l'examen des informations recueillies. Cette théorie du changement pourrait constituer une aide pour toute réforme menée au sein du Conseil de l'Europe, y compris la réforme administrative. Ce modèle, qui inclut à la fois le « comment » et le « quoi » des réformes, met l'accent sur l'importance des contributions essentielles apportées à l'initiative de changement/réforme (« quoi ») et à l'approche de gestion du changement (« comment »). Bien que l'initiative de réforme et le processus de gestion du changement aient des résultats distincts, tous les résultats contribuent aux mêmes effets généraux, à savoir la manière efficace et efficiente dont le Conseil de l'Europe remplit sa mission et le fait qu'il demeure une organisation pertinente et attractive.

**Figure 1 – Théorie du changement élaborée pour la gestion du changement au Conseil de l'Europe**



Source : compilation des auteurs sur la base de documents et consultations.

8. L'objet de l'évaluation est la gestion du changement dans le cadre de la réforme administrative du Conseil de l'Europe, ce qui correspond à la partie supérieure de la théorie du changement, dans la section du « comment ».

9. La définition de la gestion du changement utilisée aux fins de la présente évaluation est une version légèrement modifiée de celle du Corps commun d'inspection des Nations Unies (CCI)<sup>8</sup>, qui a été adaptée au contexte du processus de réforme administrative du Conseil de l'Europe, à savoir :

10. « La gestion du changement est définie comme étant la démarche adoptée et les mesures prises visant à modifier les pratiques, la culture et les comportements pour assurer l'adoption et la durabilité des changements dans les pratiques de travail existantes, mis en œuvre par une réforme, une initiative de gestion ou un processus progressif et continu. »

8. La gestion du changement organisationnel est définie, par le CCI, comme « la stratégie et les mesures visant à modifier les pratiques, la culture et les comportements pour assurer l'adoption et la durabilité des améliorations des pratiques de travail existantes, au moyen d'une réforme, d'une initiative de gestion ou d'un processus progressif et continu (Nations Unies (2019), « Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies, Rapport du Corps commun d'inspection, JIU/REP/2019/4 », paragraphe 20, p. 3). »

11. Ainsi, tandis que la définition du CCI parle d'« améliorations », celle qui est utilisée pour la présente évaluation reconnaît que le changement n'implique pas forcément un besoin d'amélioration, mais que ce changement est souvent nécessaire si l'on veut s'adapter à l'évolution émergente ou anticipée de son environnement opérationnel.

12. Les réformes en général et les processus de gestion du changement qui y sont associés sont toujours complexes. De plus, la gestion du changement peut être comprise, sur le plan conceptuel, et mise en œuvre, sur le plan opérationnel, de différentes manières<sup>9</sup>. Un risque a été mis en évidence : celui de se concentrer sur ce qui a besoin de changer en termes de structures, systèmes et processus, sans que l'on se préoccupe suffisamment de la façon dont ce changement doit avoir lieu et être géré. Préparer, équiper et soutenir les individus pour qu'ils adoptent avec succès le changement afin d'accompagner la réussite organisationnelle et obtenir ainsi des résultats est l'essence même de la gestion du changement<sup>10</sup>. C'est sur la « façon dont ce changement doit avoir lieu » que porte la présente évaluation.

13. Au lancement de la nouvelle phase de la réforme administrative, en 2018, a été élaborée une série de documents stratégiques fondamentaux qui définissent les quatre domaines de la réforme administrative, à savoir : la Stratégie des ressources humaines (Stratégie des ressources humaines du Conseil de l'Europe 2019-2023 (CM(2019)58-final)), le Plan d'action de la Stratégie des ressources humaines du Conseil de l'Europe (CM(2019)58-add), le Plan stratégique de gestion des effectifs 2019-2023 (DD(2019)498)) et la Stratégie de technologies de l'information (Plan d'action stratégique 2018-2022 (GR-PBA(2018)9))<sup>11</sup>. Le schéma directeur immobilier a été lancé en 2016 (CM(2016)81). Le domaine de la gouvernance a été initié avec le Programme et budget 2022-2025<sup>12</sup>.

14. La réforme du Conseil de l'Europe a lieu dans un contexte difficile, à savoir :

- a. **Défis financiers** – En 2017, la décision de la Turquie de ne plus compter parmi les grands contributeurs au Conseil de l'Europe (réduisant ainsi le budget ordinaire de l'Organisation de 7 %) et l'incertitude sur les contributions de la Fédération de Russie ont compliqué encore davantage le processus de réforme du Conseil de l'Europe. Un rapport de 2018 sur la réforme administrative notait que cette évolution des choses, avec « *les effets négatifs cumulés de la politique de croissance nominale zéro menée sur plusieurs années* », a conduit à la décision d'accélérer et d'approfondir les mesures de réforme administrative déjà proposées en 2017<sup>13</sup>.
- b. **Pandémie de covid-19** – En 2020, la pandémie de covid-19 a entraîné toute une série de difficultés, mais a également offert quelques opportunités (utilisation massive des outils de travail en ligne<sup>14</sup>). L'évaluation de l'aide apportée par le Conseil de l'Europe aux États membres pour répondre aux difficultés liées à la pandémie de covid-19 (en 2022) a révélé que l'Organisation a été en mesure d'expérimenter de nouvelles méthodes et technologies de travail, ce qui constituera un puissant moteur pour la réforme administrative en cours. Le rapport de suivi de 2021 indique que le pilier de soutien (qui englobe les organes directeurs et les services d'appui) a été impacté par la pandémie, mais que la performance est restée soutenue. Des efforts ont été rapidement déployés pour aider l'Organisation à changer de méthodes de travail et à gérer la crise<sup>15</sup>.
- c. **Fédération de Russie et Ukraine** – L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie a eu pour conséquence l'expulsion de cette dernière du Conseil de l'Europe et la perte de sa contribution annuelle de plus de 30 millions d'euros. De plus, cette invasion s'est traduite par une augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires, et on a assisté à un afflux de réfugiés dans les États membres du Conseil de l'Europe (en décembre 2023, on comptait près de six millions de réfugiés ukrainiens à travers l'Europe). Et l'invasion a bien sûr gravement perturbé le travail du Conseil de l'Europe en Ukraine.

9. « Le terme de "gestion du changement" est de plus en plus souvent employé dans les documents sur la réforme organisationnelle du système des Nations Unies, mais il semble qu'il ait été compris et appliqué de différentes manières » (Nations Unies (2019), « Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies, Rapport du Corps commun d'inspection, JIU/REP/2019/4 »).

10. Nations Unies (2019), « Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies » (JIU/REP/2019/4).

11. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2020), « Rapport d'avancement sur les mesures de réforme » (CM(2020)84).

12. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2022), « Programme et budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe (2023 ajusté) » (CM(2023)1) – Annexe III.

13. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2018), « Réforme administrative du Conseil de l'Europe – mesures prévues pour le biennium 2018-2019. Rapport préliminaire d'état d'avancement » (CM(2018)97).

14. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2021), « Rapport d'avancement sur les mesures de réforme » (CM(2021)49).

15. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2021), « Rapport de suivi 2020 » (CM/Inf(2021)7).

d. **Autres incertitudes** – On s'inquiète, au sein de l'Union européenne, d'un retour en arrière dans l'administration de la justice et de l'érosion des droits humains dans certains États membres, ce qui doit être une préoccupation pour le Conseil de l'Europe. Il en résulte davantage d'incertitude quant à l'engagement des États membres envers l'Organisation. Il est également possible que le conflit en cours au Moyen-Orient (qui risque de s'aggraver) engendre des chocs ayant des conséquences sur le budget et le travail du Conseil de l'Europe.

15. Du côté positif, il est à noter que les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé, lors du 4<sup>e</sup> Sommet qui s'est tenu à Reykjavik en mai 2023, leur engagement à soutenir le Conseil de l'Europe, y compris dans la poursuite de son processus de réforme. Dans le cadre du nouveau Programme et budget 2024-2027, l'Organisation dispose d'un budget plus important.

## Portée et objectif

---

16. Cette évaluation se concentre sur la démarche adoptée et les mesures prises pour la gestion du changement dans le cadre de la réforme administrative du Conseil de l'Europe, depuis la création du groupe de pilotage de la réforme en 2018 jusqu'à la fin du premier trimestre 2024.

17. Les autres piliers de la réforme du Conseil de l'Europe, à savoir la réforme politique et la réforme de la Cour, ne sont pas couverts par la présente évaluation, bien que la Cour, la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (EDQM) et les membres des missions diplomatiques aient été consultés sur la gestion du changement dans le cadre de la réforme administrative et sur la cohérence générale des approches de gestion du changement et des processus à travers l'Organisation. Cette évaluation ne couvre pas la gestion des changements dans le cadre du travail du Conseil de l'Europe avec les États membres.

18. Cette évaluation a pour objectif de fournir une vue d'ensemble de la démarche adoptée et des mesures prises pour piloter le processus de réforme administrative du Conseil de l'Europe. Elle vise à appréhender la façon dont le processus de changement a été géré dans l'Organisation du point de vue de différentes parties prenantes (équipes dirigeantes, personnel mobilisé dans la réforme, personnel affecté par la réforme, membres des missions diplomatiques).

19. L'évaluation s'appuiera sur les résultats d'évaluations et d'audits précédents pour fournir une vue d'ensemble actualisée et complémentaire de la situation, en analysant la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficacéité du processus de gestion du changement. Elle s'articule autour de 14 questions d'évaluation, présentées dans la matrice d'évaluation de l'annexe 3.

20. Les constats, conclusions et recommandations de l'évaluation devraient apporter des éléments probants permettant de mieux orienter l'Organisation par rapport aux approches, méthodes, outils et bonnes pratiques de gestion du changement à adopter pour les prochaines phases de la réforme en cours et pour soutenir l'apprentissage sur la gestion du changement, ce qui contribuera à assurer une plus grande efficacité et efficacité dans la façon dont seront gérées les réformes actuelles et futures.

21. Il est important de noter que l'objectif n'est pas de fournir un modèle de gestion du changement à suivre. Les modèles sont des moyens de conceptualiser des approches de gestion du changement et ne sont pas destinés à être utilisés comme plans directeurs. Dans le cadre du travail du Conseil de l'Europe, il est plus utile de raisonner en termes de « principes généraux » plutôt que de « modèles ». La présente évaluation ne cherche pas à imposer un « modèle » théorique en particulier, mais à aider le Conseil de l'Europe à appliquer, de manière systématique, des principes généraux de gestion du changement, en prenant en compte le contexte et les contraintes, afin de faciliter le processus de réforme. Cela laisse malgré tout une marge de manœuvre aux différentes directions et différents services pour procéder différemment pour répondre à leurs besoins spécifiques et aux contraintes qui sont les leurs.

# Conception et méthodologie de l'évaluation

22. Cette évaluation a été réalisée au moyen d'une **approche de méthodes mixtes** comprenant des recherches documentaires, des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe et des ateliers avec le personnel du Conseil de l'Europe, une enquête en ligne et des études de cas. Une approche de genre et une approche fondée sur les droits humains ont été appliquées dans la conception et la méthodologie de l'évaluation.

23. Des modèles, tels que ceux utilisés dans l'étude du CCI (modèle 7S de McKinsey & Company, Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels (UNLOCK), le modèle de développement organisationnel de Trigon, par exemple), et des structures (réseau de gestion du changement explicite travaillant aux côtés de l'organisation formelle, selon Kotter<sup>16</sup>) de gestion du changement existant ont fourni des éléments clés de la gestion du changement, qui se sont avérés utiles dans la conception de cette évaluation (critères de jugement et structure des études de cas) et dans l'élaboration d'une théorie du changement proposée. Cette dernière offre un moyen de visualiser les contributions, les réalisations, les résultats et l'impact du « quoi » et du « comment » de la réforme menée au sein du Conseil de l'Europe. Cette théorie, qui a contribué à l'analyse, est proposée comme cadre d'un futur examen par le Conseil de l'Europe.

24. Plus de 200 **documents** ont été examinés. Une liste en est donnée en annexe 4. Ces documents comprennent des rapports à l'intention du Comité des Ministres, des rapports d'audit et d'évaluation externes, des comptes rendus de réunions, des tableaux de bord, de la documentation relative aux différentes initiatives ainsi que des annonces et des textes d'actualité issus de l'intranet du Conseil de l'Europe.

25. Une collecte de données primaires qualitatives a été réalisée essentiellement au cours de **deux missions** à Strasbourg, dans lesquelles des entretiens en face-à-face ont été menés avec différentes parties prenantes du Conseil de l'Europe. Des consultations ont en outre été menées en ligne. Les discussions ont eu lieu en français et en anglais. Un total de **102 parties prenantes a été consulté** à travers huit entretiens de cadrage dans la phase initiale de l'évaluation, 27 entretiens semi-structurés, neuf discussions de groupe et trois ateliers.

26. Des **entretiens semi-structurés** ont été utilisés pour recueillir des commentaires de parties prenantes clés engagées dans la réforme administrative, et ont également été menés avec des membres des missions diplomatiques. L'échantillonnage était fondé sur le rôle des parties prenantes dans la réforme administrative et ses initiatives pour assurer une représentation des parties prenantes clés. Ces entretiens reposaient sur des guides adaptés au rôle et à l'expérience des personnes interrogées (annexe 5).

27. Les **discussions de groupe**, qui étaient centrées sur des aspects spécifiques du sujet de l'évaluation, ont été menées avec des groupes homogènes partageant un même rôle et une même expérience dans la réforme administrative et certaines initiatives. L'échantillonnage était basé sur le rôle des parties prenantes dans la réforme administrative et dans des groupes spécifiques (comme chefs d'unité ou volontaires dans des équipes pilotes, par exemple). Ces discussions de groupe reposaient sur des guides adaptés au rôle et à l'expérience des personnes interrogées et aux initiatives de réforme (annexe 5).

28. Des **ateliers** ont été organisés pour recueillir les commentaires du personnel, dont la plupart des membres n'étaient directement impliqués ni dans la réforme administrative, ni dans des initiatives spécifiques, tout en ayant été impactés par certaines des décisions et certains changements introduits. Les participants aux ateliers ont été choisis de manière aléatoire après application d'une série de critères pour s'assurer de leur représentativité (MAE, genre, grade, catégorie d'emploi, par exemple).

29. Un lien vers l'**enquête en ligne** a été posté sur l'intranet de l'Organisation et 231 réponses ont été reçues, représentant un taux de réponse de 7 %<sup>17</sup>. Le lien vers l'enquête a été posté à la fin de la série d'entretiens et de discussions de groupe, et les résultats ont été mis à disposition avant les ateliers afin d'alimenter les discussions. En plus de ce taux de réponse, 9 % (N=292) des membres du personnel ont ouvert ou commencé le questionnaire sans le soumettre. Ces réponses n'ont pas été utilisées.

16. John P. Kotter (2012), "Accelerate!", reprinted in *Harvard Business Review* (2019), "On Change Management" (Vol. 2) (Reprint R1211B) (en anglais uniquement).

17. Chiffre calculé sur la base d'un effectif total de 3 149 personnes, comme indiqué par la Direction des ressources humaines le 1<sup>er</sup> avril 2024.

30. Les **études de cas** ont permis une analyse plus approfondie de quatre initiatives en particulier, une dans chacun des quatre domaines de la réforme administrative. Elles couvrent différents types d'initiative à différents stades d'avancement (travaux terminés et en cours, par exemple). Les études de cas qui ont été sélectionnées sont le système d'évaluation des performances Panorama, le système de gestion des documents (DMS), les nouvelles méthodes de travail (NWoW) et les plans de continuité d'activité.

31. Une **analyse qualitative de contenu** a été réalisée à partir des commentaires issus des entretiens et des notes des discussions de groupe et des discussions d'atelier. Cette analyse a fait ressortir les principaux thèmes et questions récurrentes soulevés par les parties prenantes consultées sur les différentes dimensions couvertes par cette évaluation. Certaines déclarations ont été regroupées afin de mettre en avant les avis communs et divergents parmi les parties prenantes et montrer des tendances et perspectives pertinentes. Cela a permis de dégager la partie principale du chapitre sur les constats, qui s'articule autour des critères du comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

32. L'**analyse quantitative** s'est limitée à l'analyse des réponses à l'enquête réalisée dans le cadre de la présente évaluation. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation n'a disposé que de très peu de données se prêtant à une analyse quantitative et susceptibles de contribuer à donner des indications utiles pour l'évaluation. Dans un souci de clarté et de lisibilité, les chiffres figurant dans ce rapport qui résument les réponses de l'enquête représentent à la fois les réponses « D'accord » et « Tout à fait d'accord » sous la rubrique « Oui », tandis que les réponses « Pas d'accord » et « Pas du tout d'accord » sont regroupées sous la rubrique « Non ».

33. La conception et la méthodologie sont présentées plus en détail à l'annexe 3 avec la matrice d'évaluation. Cette annexe fournit d'autres informations sur les méthodes de collecte des données, les sources des données, les méthodes et outils d'analyse, ainsi que sur les critères de jugement utilisés dans l'évaluation.

# Opportunités et défis de l'évaluation

---

34. En procédant à cette évaluation, des opportunités et des défis ont été identifiés, ils sont présentés ci-dessous.

## 35. Opportunités

- a. **Une Organisation qui remet en question la façon dont elle procède à la réforme** – En commandant cette évaluation, le Conseil de l'Europe a montré son engagement à mieux comprendre la façon dont elle procède à la réforme et gère le changement au niveau organisationnel ainsi que sa volonté de l'améliorer. En entreprenant cette évaluation, l'Organisation a choisi d'évaluer la gestion du changement plutôt que la réforme administrative elle-même. Bien que les deux types d'évaluation ne s'excluent pas mutuellement, la décision d'évaluer la gestion du changement offre une bonne base pour développer davantage l'Organisation, sa culture du changement, les approches de gestion du changement et le pilotage global des changements.
- b. **De nombreuses parties prenantes disposées à coopérer dans cette évaluation** – Un grand nombre de parties prenantes (managers, agents, membres des missions diplomatiques et consultants) ont pris le temps de partager avec les évaluateurs leur expérience sur la façon dont le changement est géré par l'Organisation. Ce faisant, ils ont fourni de nombreuses réflexions et remarques éclairantes et utiles qui ont été essentielles à l'élaboration d'une vue d'ensemble de la façon dont le changement est géré.
- c. **Engagement et soutien continus de la DIO** – La DIO a activement facilité l'évaluation tout au long du processus en fournissant des documents, des données et un accès aux parties prenantes clés. Les échanges et réflexions menés régulièrement sur le sujet de l'évaluation ont aidé l'équipe d'évaluation à comprendre le contexte et à effectuer la collecte des données dans les délais convenus.

## 36. Défis

- a. **Absence de définition** – Bien que le temps nécessaire ait été investi au début de toutes les consultations pour présenter le sujet de l'évaluation, la portée de l'évaluation (gestion du changement dans la réforme administrative versus réforme administrative en tant que telle) a représenté un défi, en partie à cause de l'absence de définition de la gestion du changement dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe, mais aussi en raison de la vaste étendue du sujet de l'évaluation.
- b. **Diversité de la terminologie** – L'examen des documents a mis en évidence une variété de termes employés en lien avec les domaines de la réforme administrative, notamment les éléments moteurs (qui font essentiellement référence aux quatre principaux moteurs de la réforme administrative): projets, initiatives, domaines et éléments de réforme. Cela tient peut-être à l'évolution historique des initiatives. L'équipe d'évaluation a ainsi vu sa tâche compliquée, au début de l'examen des documents, mais a dû également faire preuve de prudence dans le choix des termes utilisés dans la consultation et l'enquête pour assurer une bonne compréhension par les parties prenantes consultées. De plus, bien que le terme « réforme administrative » soit un élément essentiel du sujet de l'évaluation, le fait qu'il soit mal compris s'est avéré particulièrement difficile dans les consultations avec les membres du personnel (dans les ateliers et l'enquête) et il a fallu donner des exemples d'initiatives pour présenter le contenu de la réforme administrative.
- c. **Lassitude des enquêtes** – Ces dernières années, le Conseil de l'Europe a réalisé plusieurs enquêtes auprès du personnel et, bien que l'enquête soit un outil important pour suivre et communiquer avec le personnel, la « lassitude des enquêtes » a été mentionnée dès les premières consultations. Pour tenir compte de cela, l'enquête menée dans cette évaluation a été courte et postée sur l'intranet parmi les principaux sujets d'actualité. Malgré ces efforts, le taux de réponse a été bas (7 %), mais l'enquête a néanmoins fourni des renseignements utiles pour la triangulation avec des données d'autres sources.
- d. **Mobilisation du personnel pour les ateliers** – Il a été convenu avec le Conseil de l'Europe d'organiser des ateliers avec le personnel. L'équipe d'évaluation a fourni au Conseil de l'Europe les critères d'échantillonnage requis et d'autres informations pour la sélection des participants. Toutefois, il semble avoir été difficile de mobiliser le personnel pour qu'il participe aux ateliers qui n'étaient pas directement

liés à son travail, et les invitations n'ont été envoyées à de potentiels participants que quelques jours ouvrables avant les ateliers. En conséquence, et malgré tous les efforts déployés, la participation a été plus faible que prévu. Il a ainsi fallu adapter au dernier moment les ateliers à un plus petit nombre de participants pour que les échanges soient constructifs et les résultats significatifs.

- e. **Documentation abondante** – Comme mentionné plus haut, quelque 200 documents ont été examinés. Cet exercice chronophage n'a fourni que peu d'indications directes sur la façon dont est géré le changement au Conseil de l'Europe.

# Constats

## Pertinence de la gestion du changement

### Réactivité dans la manière d'aborder les domaines de réforme pertinents à l'aide des ressources existantes

**Constats clés 1** – Le Conseil de l'Europe se montre conscient de la nécessité de s'adapter à de nouveaux contextes et situations et disposé à prendre des mesures pour réformer. En effet, cela fait longtemps que le Conseil de l'Europe a entrepris des réformes, et la nouvelle phase de la réforme administrative a débuté en 2018. Le personnel, à tous les niveaux de l'Organisation, a décrit cette dernière comme étant en état de réforme permanente, sans objectifs clairement définis ni ressources spécifiques pour la planification et la mise en œuvre des changements. Les domaines de la réforme administrative traités sont perçus comme pertinents par rapport à la façon dont l'Organisation fonctionne et remplit sa mission dans un environnement et face à des défis en constante évolution.

37. Des responsables de haut niveau de l'Organisation ont reconnu la pertinence de traiter plusieurs domaines dans la réforme administrative, à savoir les ressources humaines, les technologies de l'information, la gestion des bâtiments et la gouvernance ; mais, en dehors des cadres supérieurs de la DGA, les personnes interrogées ont trouvé qu'il était difficile d'avoir une vue d'ensemble de la réforme et de ses initiatives.

38. La pertinence de la réforme dans les domaines des ressources humaines et des technologies de l'information a été reconnue et la réforme dans ces domaines a été considérée comme nécessaire pour l'Organisation dans les évaluations ex ante ressources humaines et technologies de l'information<sup>18, 19</sup>. Ces deux évaluations ont conclu que les réformes prévues dans ces domaines sont conformes aux bonnes pratiques, sans toutefois mentionner de quelles pratiques il s'agissait. La réforme des ressources humaines est décrite comme similaire à celle d'autres organisations internationales.

39. Plusieurs managers ont mentionné une nécessité et une pression exercée par rapport à la mise en œuvre des changements pour répondre aux demandes du Comité des Ministres, qui a diverses opinions et visions pour l'Organisation, et aux recommandations issues des audits et évaluations. Dans le même temps, ils ont souligné le fait que les ressources supplémentaires nécessaires sont rarement rendues disponibles pour gérer les changements demandés, qui sont censés être planifiés et mis en œuvre à l'aide des ressources existantes (voir également le point 6.4.1 sur le manque de ressources spécifiques).

40. Dans le même ordre d'idée, le personnel perçoit le changement comme essentiellement réactif, comme étant mis en œuvre en réponse aux demandes de changement formulées par le Comité des Ministres, les audits externes et les évaluations. Les membres du personnel ont indiqué avoir une compréhension limitée de la justification du changement ou trouvent les messages communiqués en contradiction avec la réalité des changements lors de leur mise en œuvre. Cela les empêche d'adhérer pleinement aux changements proposés et touche de manière négative leur acceptation et leur appropriation des changements introduits (voir également le point 6.3.2 sur l'appropriation des changements).

41. Selon des rapports adressés au Comité des Ministres, la réforme administrative a été guidée, au fil des ans, par deux principes : celui de l'« optimisation des ressources » et celui de la « recherche d'une organisation moderne et attractive », ce dernier principe étant résumé dans le slogan « Améliorer la façon dont nous travaillons ensemble »<sup>20</sup>. L'audit externe a identifié un changement dans le processus de réforme dès 2020 : le rapport d'avancement de 2021 ne mentionne plus d'aspects de la réorganisation des structures ni d'organisation plus souple, mais se concentre plutôt sur l'optimisation des ressources financières et les deux grands axes de la réforme, à savoir la Stratégie des ressources humaines et la transformation numérique<sup>21</sup>. En 2022 et 2023, les rapports d'avancement mettaient l'accent sur l'importance et la pertinence de la réforme pour améliorer « la façon dont nous travaillons ensemble »<sup>22</sup>.

18. Ex-ante assessment of the IT reform logic (Evaluation (2019)28) (document interne, en anglais uniquement).

19. Ex-ante assessment of the HR reform logic (Evaluation (2019)19) (document interne, en anglais uniquement).

20. Rapports d'avancement de la réforme administrative de 2018, 2019, 2020 et 2021.

21. Cour des comptes France (2021), Audit externe du Conseil de l'Europe, Rapport d'audit, Examen de la réforme administrative et organisationnelle du Conseil de l'Europe, exercices 2018 à 2021 (à compter du 1<sup>er</sup> septembre).

22. Rapports d'avancement de la réforme administrative de 2022 et 2023.

42. Les documents examinés n'ont pas fait apparaître de façon évidente d'objectifs clairement définis précisant comment, de manière concrète, le Conseil de l'Europe devrait être transformé par la réforme administrative et ses initiatives en ce qui concerne l'exécution de son mandat et ce que cela signifiera pour le personnel, les États membres et les partenaires du Conseil de l'Europe aux niveaux international et national; et de tels objectifs n'ont pas non plus pu être décrits par les personnes interrogées, qu'elles fassent partie de l'Organisation ou qu'elles proviennent de missions permanentes.

### **Manque de clarté des termes « réforme » et « réforme administrative »**

**Constats clés 2** – Le terme « réforme » est considéré comme inapproprié par la plupart des parties prenantes internes et externes consultées car il laisse entendre un changement accompagné d'un objectif clair qui sera atteint à un certain moment. En réalité, certaines des personnes consultées ont l'impression que les réformes n'en finissent pas, ce qui entraîne une « lassitude des réformes ». Le personnel n'a pas une bonne compréhension du terme « réforme administrative » et de sa portée.

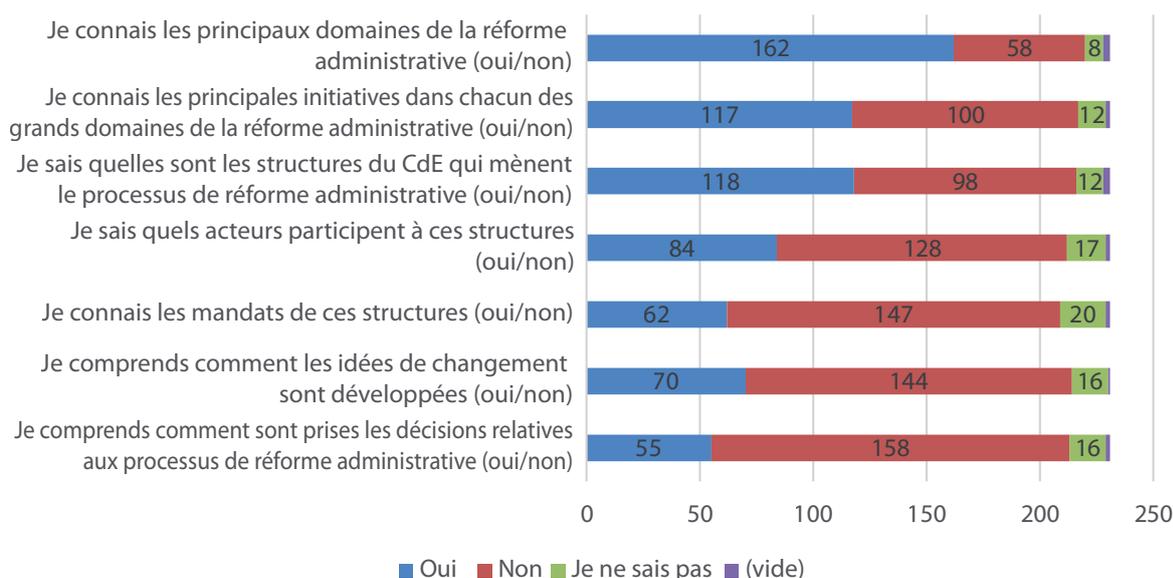
43. Les parties prenantes consultées ont fait savoir à l'équipe d'évaluation qu'il était peu probable que le personnel reconnaisse ou comprenne le terme « réforme administrative », les quatre domaines de réforme ou certaines des nombreuses initiatives présentées dans les rapports destinés au GR-PBA, par exemple. Les remarques émises par les membres du groupe de référence suggèrent que le terme « réforme administrative » est un concept « artificiel » utilisé pour regrouper de multiples initiatives afin de montrer au Comité des Ministres, à travers la présentation de rapports et la communication, que le Conseil de l'Europe répond à ses préoccupations et à ses demandes de réforme.

44. Les membres des missions diplomatiques qui ont été interrogés ont, en général, considéré le terme « réforme administrative » inapproprié car le mot « réforme » laisse entendre un changement dans les structures organisationnelles, les normes, la culture et la performance, avec des objectifs clairs et un point d'achèvement. L'examen des différentes initiatives de réforme a révélé que l'Organisation fait effectivement certaines choses différemment et prend des mesures correctives pour remédier aux lacunes identifiées; mais dans certains cas, les changements présentés comme faisant partie de la réforme administrative répondent aux recommandations externes sur des questions spécifiques et ne sont pas nécessairement mis en œuvre en réponse à des objectifs de réforme.<sup>23</sup>

45. Des informations sur la réforme administrative sont données sur l'intranet. Les membres du personnel qui ont été consultés ont cependant confirmé que le terme « réforme administrative » restait vague s'il n'était pas expliqué à l'aide d'exemples d'initiatives particulières leur permettant d'ancrer la réforme administrative dans leur réalité, bien que cela soit valable pour certains plus que pour d'autres. Ils ont par ailleurs qualifié le terme « réforme » de processus ayant une fin, ce qui, à leur avis, n'est pas le cas, d'où la « lassitude des réformes ». C'est devant la difficulté du personnel à appréhender le terme « réforme administrative » que l'enquête menée dans le cadre de la présente évaluation a présenté la réforme, ses quatre domaines moteurs et ses principales initiatives. Les réponses montrent que la plupart des répondants sont familiarisés avec les principaux domaines de la réforme administrative. Néanmoins, ils connaissent moins bien les principales initiatives déployées dans chacun des principaux domaines de la réforme ou les structures qui accompagnent le processus de réforme. Les managers de la DGA reconnaissent que le dispositif est complexe. Moins de la moitié des répondants avait connaissance des missions de ces structures ou savait qui y participait, et seuls 25 % à 30 % environ d'entre eux comprennent comment les idées sont générées ou comment les décisions sont prises.

23. Certains éléments de la Stratégie des ressources humaines du Conseil de l'Europe 2019-2023 tels que les modifications du règlement relatif à la contractualisation du personnel peuvent, par exemple, être considérés comme des réformes. Les modifications de la politique de contractualisation auront un impact significatif sur le mode de fonctionnement de l'Organisation et apporteront une sécurité à un grand nombre de membres du personnel qui ont travaillé pendant de nombreuses années sous contrat temporaire renouvelable annuellement. En revanche, les plans de continuité d'activité introduits, bien qu'ils soient importants pour poursuivre les activités en situation de crise, ont peu de chances d'avoir un impact significatif sur la structure, le fonctionnement général, la performance à long terme ou la culture de l'Organisation. Des initiatives comme l'introduction de plans de continuité d'activité peuvent être considérées comme s'inscrivant dans la « maintenance » et la modernisation régulières de l'Organisation qui ont lieu régulièrement ou continuellement.

**Figure 2 – Que savez-vous de l’organisation de la réforme administrative au sein du Conseil de l’Europe? (N=230)**



Source : enquête d’évaluation réalisée par KEK-CDC et la DIO au cours de la présente évaluation.

### Peu de retours sur la prise en compte du genre

**Constats clés 3** – Les aspects relatifs au genre et aux droits humains sont très importants pour l’évaluation de la gestion du changement en termes d’inclusion, de participation et de transparence de la communication avec différents groupes au sein de l’Organisation. Malgré les questions posées systématiquement à ce sujet, peu de commentaires sur la façon dont les initiatives de réforme prennent en compte la question du genre et des personnes ayant des besoins particuliers ont été émis au cours des entretiens, des discussions de groupe et dans l’enquête d’évaluation. Certains commentaires des parties prenantes suggèrent que les effets potentiels des changements sur les différents genres ne sont pas systématiquement analysés, même là où il est indiqué que les femmes et les hommes sont bien représentés dans les consultations et pour la production d’idées.

46. Concernant la question du genre, l’évaluation ex ante de 2018 sur la réforme des technologies de l’information décrivait le rôle des technologies de l’information comme l’un des catalyseurs potentiels de l’égalité des genres et indiquait qu’il y avait là une occasion à saisir pour faire davantage pour l’intégration de la dimension de genre dans la réforme des technologies de l’information<sup>24</sup>. Aucune autre information n’a été entendue à ce sujet au cours de la consultation ni trouvée dans les documents examinés.

47. Dans le cadre de l’initiative NWoW, une évaluation a été effectuée en phase initiale, notamment en ce qui concerne le genre. Ses résultats ont conduit à la conclusion qu’aucune différence significative ne pouvait être déduite. Certains commentaires des parties prenantes suggèrent que la question du genre a peut-être été négligée, dans une certaine mesure, là où les changements sont perçus comme « techniques » et, donc, comme n’ayant pas de dimension liée au genre (Panorama, NWoW, par exemple).

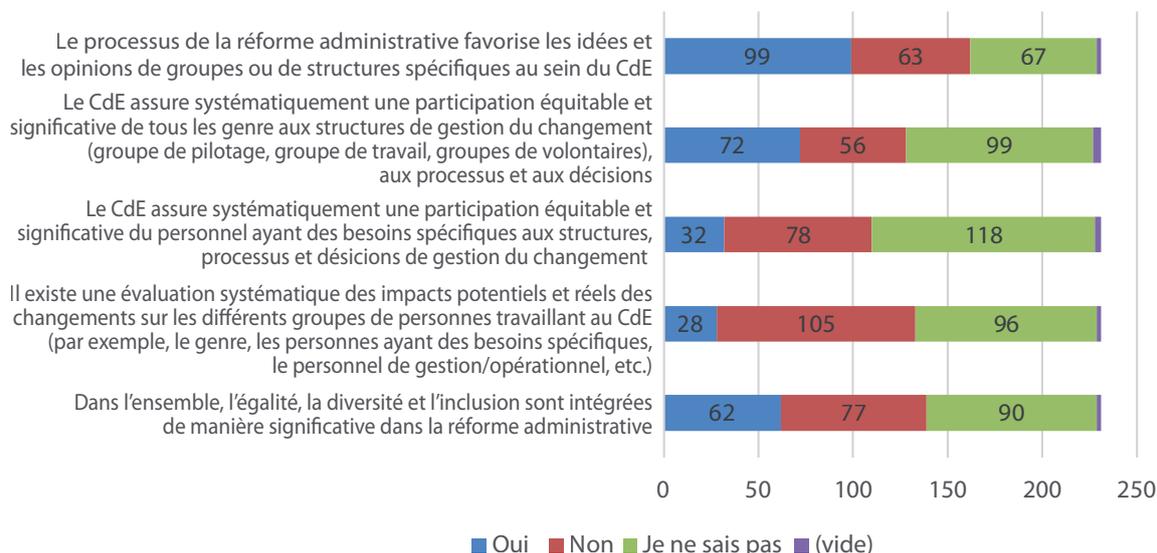
48. Certains ont le sentiment qu’assurer la parité de genre dans les processus consultatifs et l’élaboration d’initiatives garantit automatiquement que l’impact du genre est pris en compte. Certains commentaires des parties prenantes suggèrent cependant que ce n’est pas toujours le cas si l’impact du genre n’est pas explicitement pris en compte dans le processus. Alors que le facteur genre ou besoins particuliers a été pris en compte dans certaines initiatives plus que dans d’autres, de façon générale, il n’est ni pris en compte, ni analysé lors de la phase de conception d’une initiative, ni ne fait l’objet de comptes rendus de manière systématique.

49. Entre 30 % et 50 % environ des répondants à l’enquête n’ont pas pu donner d’avis (« Je ne sais pas ») sur la façon dont le processus administratif prend en compte l’égalité, la diversité et l’inclusivité. Cela pourrait

24. Ex-ante assessment of the IT reform logic (Evaluation (2019)28) (document interne, en anglais uniquement).

être dû à un manque d'information sur le sujet, lequel manque pourrait résulter d'une focalisation trop limitée sur ces questions dans le cadre du processus de réforme. Cet état de fait pourrait également expliquer qu'une proportion relativement élevée de répondants ait exprimé un avis négatif sur la façon dont ces questions sont prises en compte. Ces opinions négatives pourraient également être imputables à une expérience personnelle négative des répondants dans le cadre du processus de réforme administrative (voir figure 3).

**Figure 3 – Que pensez-vous de la façon dont le processus de réforme administrative aborde l'égalité, la diversité et l'inclusivité ? (N=229)**



Source : enquête d'évaluation réalisée par KEK-CDC et la DIO au cours de la présente évaluation.

50. Les hommes et les femmes qui ont répondu à l'enquête d'évaluation n'ont pas exprimé d'opinions très différentes sur l'inclusivité du processus de réforme administrative. Toutefois, les répondants qui ont préféré ne pas indiquer leur genre ou qui ont indiqué « autre » ont, de façon générale, exprimé des points de vue plus critiques (peut-être parce qu'ils se sont sentis davantage autorisés à critiquer en raison d'un plus haut degré d'anonymat).

### Une culture du changement à encourager

**Constats clés 4** – La culture du changement au sein de l'Organisation est perçue par le personnel comme une condition préalable importante à des processus de gestion du changement positifs. Des remarques ont cependant montré que l'Organisation a tendance à maintenir le statu quo et que sa culture du changement nécessite plus d'attention.

51. L'importance d'une culture du changement comme élément clé d'une réforme réussie est mentionnée dans plusieurs documents. Il convient de noter que les évaluations ex ante menées dans les deux domaines de la réforme (ressources humaines et technologies de l'information) ont reconnu la culture du changement comme un moteur important du processus de réforme, en soulignant que les initiatives visant un changement culturel et une culture managériale exigent une attention particulière. La Direction des technologies de l'information (DIT) a indiqué qu'elle dispense des formations et identifie des « ambassadeurs du changement » pour chaque nouvelle initiative afin de promouvoir une culture du changement, et l'EDQM a elle aussi souligné qu'elle travaille avec des « agents du changement ». La DIT et l'EDQM indiquent toutes deux qu'elles n'ont pas collaboré par des échanges et des apprentissages mutuels pour concevoir et mettre en place des mesures de gestion du changement.

52. Cependant, les commentaires recueillis au cours de l'évaluation indiquent que la culture du changement n'est pas un concept bien développé dans l'Organisation et qu'une certaine résistance au changement semble y être la norme, plutôt qu'une volonté d'adopter ou d'introduire le changement. Les participants aux ateliers ont souligné qu'il était plus courant voire facile d'exprimer une certaine résistance aux changements dans les réunions que d'accepter et d'impulser des changements ou de convaincre les autres membres d'une équipe d'être ouverts aux innovations.

53. Le personnel a indiqué que de bons exemples, tels que les « champions du changement » qui montrent l'exemple en stimulant le changement au sein de l'Organisation et en le cautionnant à travers leurs propres actions concrètes et leur comportement, contribueraient à développer une culture du changement.

54. Il est à noter que ces remarques se retrouvent dans de nombreuses grandes administrations et organisations internationales.

## Cohérence de la gestion du changement

### La diversité des entités du Conseil de l'Europe comme facteur contextuel important de la gestion du changement

**Constats clés 5** – Le Conseil de l'Europe, clairement décrit par les personnes interrogées comme étant composé d'entités diverses ayant des perceptions différentes de leur propre « indépendance », constitue un environnement dans lequel il est difficile de développer une approche cohérente de la réforme et de la gestion du changement, et où les réalités du travail et des besoins de chaque entité doivent être examinées avec soin.

55. Comme fréquemment décrit par les personnes interrogées, le Conseil de l'Europe est constitué de différentes entités, « composé de différentes planètes » ou comparé à « un archipel » (pour citer des termes employés par les personnes interrogées). Certaines entités du Conseil de l'Europe se considéraient comme indépendantes<sup>25</sup>. Des personnes interrogées, dans l'ensemble de l'Organisation, ont reconnu qu'une approche uniforme de la gestion du changement n'est pas réaliste pour ce qui est du Conseil de l'Europe et que la prise en compte des besoins des différentes entités pose de réelles difficultés en termes de planification et de mise en œuvre des changements. Dans certains cas, les personnes interrogées ont reconnu qu'on ne s'efforçait pas suffisamment de comprendre les besoins des différentes entités, par rapport au recrutement, par exemple, et qu'il était particulièrement difficile, avec certaines entités, de les faire s'impliquer sur certains sujets (contrats temporaires, par exemple).

### De bonnes pratiques identifiées malgré un manque de cohérence globale dans la gestion du changement

**Constats clés 6** – L'évaluation a mis en lumière de bonnes pratiques de gestion du changement utilisées dans les différentes initiatives au sein de l'Organisation (coopération avec le personnel pour générer des idées, enquêtes régulières auprès du personnel, efforts de l'équipe existante pour maîtriser les changements, par exemple). Les personnes interrogées trouvent néanmoins qu'il est difficile de mesurer toute la cohérence des initiatives et la façon dont les changements sont gérés. L'évaluation n'a pas identifié de stratégie ni d'orientation générales de gestion du changement qui soient appliquées dans toute l'Organisation.

56. Les initiatives ont été signalées comme étant mises en œuvre en tant que projets autonomes. Les parties prenantes consultées, internes comme externes, ont du mal à trouver une cohérence globale entre toutes les initiatives et tous les processus de gestion du changement. Les membres des missions diplomatiques en particulier trouvent que le Secrétariat fournit de nombreuses informations, mais que ces informations ne donnent pas toujours une image cohérente de la réforme administrative et que ce ne sont pas nécessairement des informations dont les États membres ont besoin.

57. L'équipe d'évaluation n'a identifié aucune stratégie ni orientation générales de gestion du changement qui soient appliquées dans toute l'Organisation, dans tous les domaines de réforme ou dans toutes les initiatives. D'autres analyses ont fait le même constat : l'Évaluation de la gestion basée sur les résultats au Conseil de l'Europe de 2021 note qu'« il n'y a pas d'indication de l'existence d'une stratégie de gestion du changement spécifique énonçant des mesures prioritaires pour favoriser le développement d'une culture des résultats au Conseil de l'Europe »<sup>26</sup>. La DIT a toutefois adopté le modèle de gestion du changement ADKAR<sup>27</sup>. L'EDQM a engagé un processus de gestion du changement comprenant l'élaboration d'une stratégie et d'une vision.

25. Une entité aurait par exemple exprimé le souhait de poursuivre sa coopération fructueuse avec le Conseil de l'Europe.

26. Conseil de l'Europe (2021), « Évaluation de la gestion basée sur les résultats au Conseil de l'Europe », p. 6.

27. ADKAR est un modèle de gestion du changement. Ses principaux éléments sont la prise de conscience (Awareness), la volonté (Desire), la connaissance (Knowledge), la capacité (Ability) et le renforcement (Reinforcement).

58. La Déclaration de Reykjavik a réaffirmé la vision générale de l'avenir du Conseil de l'Europe. Toutefois, le personnel du Conseil de l'Europe ne voit pas comment cela se traduit en termes de processus de réforme administrative ni comment les visions précédentes se sont traduites en mise en œuvre opérationnelle. La présentation de la réforme administrative qui est donnée dans le Programme et budget 2024-2027<sup>28</sup> est une synthèse des initiatives, qui met l'accent sur la réduction des coûts. Seul un petit texte tourné vers l'avenir se concentre sur les différentes mesures et initiatives. Si les lecteurs ne connaissent pas déjà bien la réforme administrative, il leur sera difficile de comprendre ce que cela signifie en pratique. Le Programme et budget s'adresse au Comité des Ministres et au GR-PBA et ne peut être considéré comme un discours cohérent ou une feuille de route sur la façon dont l'Organisation est appelée à évoluer dans les cinq à dix prochaines années et dont cela va véritablement affecter le personnel, les États membres et les partenaires. Il se lit davantage comme un rapport sur l'état d'avancement d'un projet. Concernant la réforme administrative, il fournit un bref aperçu des domaines de réforme, avec des tableaux présentant un plan de performance, des indicateurs et les ressources<sup>29</sup>. Les indicateurs présentent les activités et les réalisations, ainsi que les résultats. Ces renseignements sont peu susceptibles d'être très significatifs pour quiconque n'a pas une bonne connaissance du processus de la réforme administrative.

59. En discutant de l'absence d'une approche de gestion du changement reconnue au niveau de l'Organisation, les membres du groupe de rapporteurs ont attiré l'attention sur les guides du Conseil de l'Europe sur la gestion basée sur les résultats (RBM)<sup>30</sup> et sur la planification stratégique<sup>31</sup>. Le guide RBM présente la façon d'aligner des projets externes sur les objectifs stratégiques du Conseil de l'Europe, les traités et les documents normatifs. Il couvre également l'évaluation des contributions des projets. La RBM a été introduite dans le cadre de la réforme administrative, mais n'a pas été élaborée dans le but d'orienter la gestion du changement. Certains éléments du guide RBM pourraient être utiles pour réformer la gestion en général, mais ils n'orientent pas sur des aspects particuliers de la gestion du changement au sein du Conseil de l'Europe, tels que l'engagement des parties prenantes. Bien qu'il existe des liens entre la planification stratégique et la gestion du changement, le guide de planification stratégique ne fournit pas de cadre de référence sur la façon de gérer le changement (le « comment ») au niveau organisationnel.

60. Les évaluateurs ont dressé un tableau des approches et mesures de gestion du changement uniquement après avoir examiné un grand nombre de documents et discuté de la gestion du changement avec de nombreuses parties prenantes au Conseil de l'Europe. La gestion du changement n'étant pas un concept bien défini au Conseil de l'Europe, l'équipe d'évaluation a dû élargir son champ d'action et a examiné quelque 200 documents et pages intranet, dont beaucoup ne présentaient que des fragments d'information qui ont permis de faire la lumière sur le processus de changement ou bien ne présentaient aucune information à ce sujet.

61. Un certain nombre d'éléments clés de la gestion du changement et des bonnes pratiques sont cependant intégrés à la conception et à la mise en œuvre des initiatives. Voir les informations fournies sur les éléments clés de la gestion du changement dans les quatre initiatives d'études de cas en annexe 1. De telles pratiques ne sont toutefois pas formalisées ni appliquées de manière systématique au niveau organisationnel.

62. L'étude du CCI a fait remarquer que, malgré des références aux modèles existants de gestion du changement, les organisations ne font recours aux modèles existants que de façon limitée dans la conception de la gestion du changement pour les réformes organisationnelles<sup>32</sup>. Le Conseil de l'Europe est ainsi l'une des nombreuses organisations qui mettent en œuvre une réforme sans fonder toute son approche du changement sur un modèle de gestion du changement clairement défini.

---

28. Partie 1, section D « Gros plan sur la réforme administrative : initiatives nouvelles et en cours 2024-2025 (y compris gains d'efficacité, coûts évités et réductions de coûts) ».

29. Section « Administration générale / Programme » (p. 159).

30. Conseil de l'Europe (2022), « Gestion basée sur les résultats, approche du Conseil de l'Europe – Guide pratique » [Version 4.1], (document interne).

31. Conseil de l'Europe (2021), « Planification stratégique au Conseil de l'Europe – Guide pratique » [Version 1], (document interne).

32. Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies, Rapport du Corps commun d'inspection, JIU/REP/2019/4.

## Des synergies limitées entre les initiatives

---

**Constats clés 7** – Les synergies entre initiatives sont rarement planifiées et encouragées ; elles sont plutôt prises en compte de manière réactive tout au long de la phase de mise en œuvre, et l'expérience et les enseignements qui en sont tirés ne sont pas systématiquement partagés.

63. Les personnes interrogées voient des synergies limitées entre les initiatives. Les synergies ont été décrites comme étant traitées de manière réactive lorsqu'il est devenu évident ou nécessaire de les prendre en compte durant la phase de mise en œuvre. Les personnes interrogées ont indiqué que les problèmes, dans les différentes initiatives, sont traités « au fur et à mesure » selon les besoins.

64. Au niveau individuel, il y a un travail en réseau et un dialogue importants entre les personnes responsables de la mise en œuvre d'initiatives spécifiques. Au niveau organisationnel, toutefois, il existe des exemples dans lesquels il n'a pas été tiré de leçons de l'expérience des différentes entités (l'expérience de la Cour dans l'élaboration de plans de continuité d'activité, par exemple).

## Une surveillance systémique de la gestion du changement qui n'est pas manifeste

---

**Constats clés 8** – Les documents et les consultations n'ont pas révélé, de manière évidente, de vue d'ensemble ni de surveillance systémique de l'ensemble de la réforme du point de vue de la gestion du changement. Des personnes interrogées se sont demandé où ont lieu les discussions et prises de décisions stratégiques de fond et où elles devraient avoir lieu. D'autres ont indiqué qu'il faudrait qu'il y ait des discussions plus ouvertes à un haut niveau de l'Organisation avant de se lancer dans un processus de changement.

65. Le Comité des Ministres établit l'orientation générale de l'Organisation, mais il ne donne pas de directives détaillées sur la gestion de l'Organisation. La planification stratégique, la surveillance et la mise en œuvre de la réforme administrative relèvent ainsi de la responsabilité du Secrétariat, qui rend compte périodiquement de l'état d'avancement de la réforme administrative au Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur le Programme, le budget et l'administration (GR-PBA).

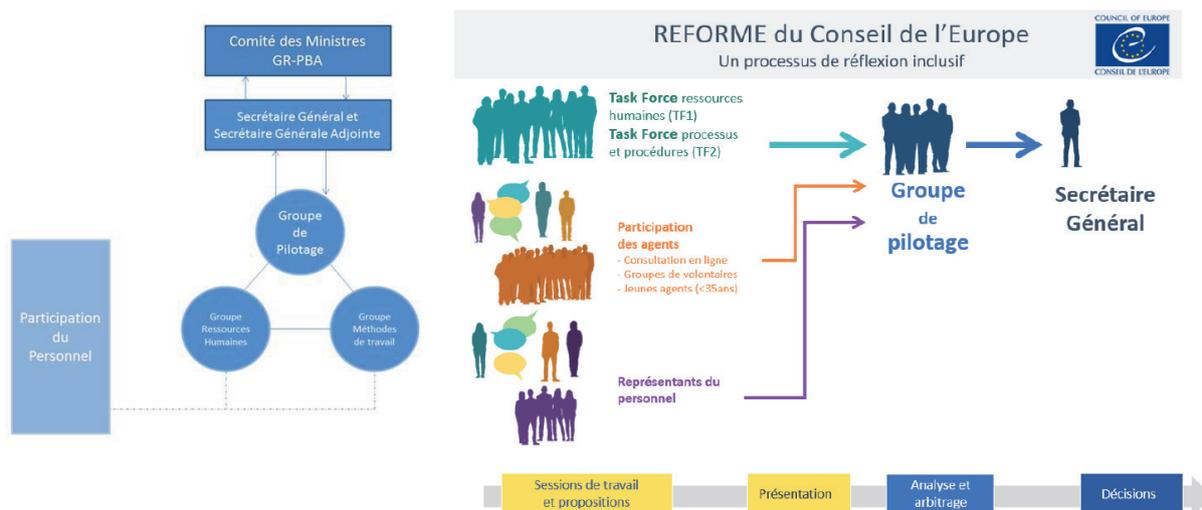
66. Un groupe de pilotage de la réforme a été créé par le Secrétariat général en 2018 pour examiner tous les aspects de la réforme administrative du Conseil de l'Europe et pour « piloter le projet et suivre les mesures liées à la réforme, mais aussi pour garantir le niveau d'adhésion requis »<sup>33</sup>. Le Groupe de pilotage, présidé par le directeur général de la DGA, comprenait des membres du Senior Management Group (SMG). La participation du personnel a été lancée avec l'implication du Comité du personnel (CDP) et la création de groupes de travail de volontaires ouverts à tout le personnel. Dans un document du Comité des Ministres de juin 2018, les membres du Groupe de pilotage et l'ensemble des membres du SMG étaient décrits comme des « *chefs de file de la gestion du changement* » au sein de leur MAE, et ils étaient chargés de communiquer et d'apporter une aide sur la réforme administrative, selon le mandat du Groupe de pilotage de la réforme, adopté le 2 février 2018<sup>34</sup>. La figure 4 illustre deux représentations des mécanismes de coordination de la réforme administrative en 2018-2019, montrant le rôle central du Groupe de pilotage et la façon dont la participation du personnel est intégrée au processus.

---

33. Mandat du Groupe de pilotage, « Réforme administrative du Conseil de l'Europe – Mesures prévues pour le biennium 2018-2019. Rapport préliminaire d'état d'avancement » CM(2018)97, annexe 3.

34. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2018), « Réforme administrative du Conseil de l'Europe – Mesures prévues pour le biennium 2018-2019. Rapport préliminaire d'état d'avancement » (CM(2018)97), p. 10.

**Figure 4 – Mécanismes de coordination tels que définis en 2018-2019**



Source : Rapport préliminaire d'état d'avancement CM(2018)97<sup>35</sup> (à gauche), 3<sup>e</sup> rapport d'état d'avancement CM(2019)88<sup>36</sup> (à droite).

67. Le Groupe de pilotage s'est réuni dix fois en 2018, une fois en 2019 et une fois en 2020, et il a été remplacé en 2020 par différents mécanismes de pilotage à divers niveaux de la réforme administrative. Les entretiens ont révélé que la nécessité de définir le « quoi » de la réforme (définition et conception des initiatives) exigeait la mobilisation d'un Groupe de pilotage, qui a été remplacé par différents mécanismes de pilotage et de coordination lorsque la mise en œuvre a commencé.

68. Le tableau 1 regroupe les mécanismes existants au niveau stratégique et opérationnel sur la base d'une image très fragmentée des mécanismes de pilotage donnée dans les documents et entretiens. De façon générale, un grand nombre des mécanismes de pilotage stratégique sont composés des membres du SMG (à l'exception du Comité ad hoc d'experts sur les bâtiments – CAHB). Cette vue d'ensemble met également en lumière la diversité des types de groupes responsables du pilotage de différents domaines de la réforme administrative.

35. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2018), « Réforme administrative du Conseil de l'Europe – Mesures prévues pour le biennium 2018-2019. Rapport préliminaire d'état d'avancement » (CM(2018)97).

36. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2019), « Réforme administrative du Conseil de l'Europe – Mesures prévues pour le biennium 2018-2019. Troisième rapport d'état d'avancement » (CM(2019)88).

**Tableau 1 – Vue d’ensemble des mécanismes stratégiques et opérationnels utilisés pour piloter les principaux domaines de la réforme administrative**

Domaines de la réforme	Principale MAE	Mécanisme stratégique	Mécanisme opérationnel
Stratégie des ressources humaines	DHR	Groupe de pilotage sur la Stratégie des ressources humaines <sup>37</sup>	Task force sur les ressources humaines et la structure organisationnelle (s’est réunie 15 fois en 2018)
Transformation numérique	DIT	IT Governance Board	Groupe de travail sur la gouvernance des technologies de l’information
Schéma directeur immobilier	DGS	Comité ad hoc d’experts sur les bâtiments (CAHB) <sup>38</sup>	Pour la NWoW : le comité directeur (CODIR) pour le pilotage et équipe de gestion de projet pour la mise en œuvre
Gouvernance	DGA	Le pilotage de la gouvernance n’est pas effectué par une structure, mais plutôt à travers un dialogue entre le Comité consultatif d’audit et d’évaluation, la DGA et le Cabinet	Dépend de chaque initiative. Pour la gestion des crises et la continuité des activités : task force et groupe de travail

Source : documents, intranet et entretiens.

69. Les personnes interrogées ont également indiqué que le SMG n’est pas un lieu de discussions approfondies ni de prise de décisions, mais un lieu où partager des informations. Ces indications rejoignent les remarques des audits externes. Un rapport d’audit externe de 2021 sur la réforme administrative et organisationnelle du Conseil de l’Europe notait que le SMG ne discutait pas du processus de réforme et que le management ne communiquait pas régulièrement à son sujet avec son personnel au sein de chaque MAE<sup>39</sup>. Pour les auditeurs externes, le processus de réforme n’est pas conduit au plus haut niveau de l’Organisation et semble être confié à la seule DGA. Le rapport a souligné que, dans le Programme et budget 2022-2025, aucune MAE autre que la DGA ne semble jouer un rôle ; celui des autres MAE dans le processus de réforme n’est pas évident, si tant est qu’elles jouent encore un rôle. Il recommande qu’un SMG assume une plus grande fonction stratégique, par exemple dans un format ad hoc qui définit une stratégie intégrée, y compris pour les réformes de l’Organisation. L’audit externe sur la gouvernance (2024) a récemment conclu que le SMG semble fonctionner davantage comme un forum pour partager des informations de façon périodique que comme un organe décisionnel.

## Efficacité de la gestion du changement

### Suivi du « quoi », peu d’éléments probants sur le « comment »

**Constats clés 9** – Certains résultats importants de la réforme administrative sont reconnus par les personnes interrogées sans toutefois être bien étayés par des éléments probants sur les résultats et l’impact de la gestion du changement.

70. Le suivi de la réforme administrative se fait à l’aide de divers indicateurs regroupés dans des tableaux de bord. Le nombre de tableaux de bord a augmenté avec le nombre de projets et d’initiatives. Ils figurent dans les rapports d’avancement annuels sur la réforme administrative qui sont présentés au Comité des Ministres. L’audit externe de 2021 a indiqué que l’on pourrait utiliser des indicateurs annuels supplémentaires pour illustrer des objectifs importants tels que la culture managériale et la mobilité.

37. Mentionné dans un entretien de cadrage, relancé en janvier 2024.

38. Comité des Ministres du Conseil de l’Europe (2016), « Comité Ad Hoc d’Experts sur les bâtiments (CAHB) – Schéma directeur immobilier » (CM(2016)81).

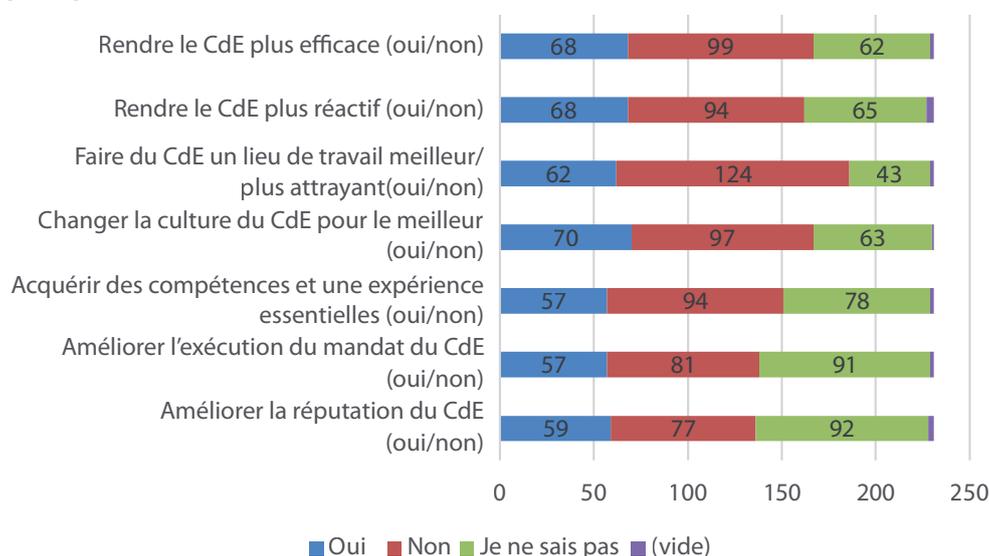
39. Cour des comptes France (2021), Audit externe du Conseil de l’Europe, Rapport d’audit, Examen de la réforme administrative et organisationnelle du Conseil de l’Europe, exercices 2018 à 2021 (à compter du 1<sup>er</sup> septembre).

71. Il est utile d'assurer le suivi et de rendre compte de la réforme administrative pour l'évaluation de la gestion du changement car des résultats clairs et leur communication sont des aspects importants de la gestion du changement qui peuvent influencer sur la confiance des parties prenantes dans le processus de changement et l'adhésion aux réformes. Les documents examinés suggèrent qu'il serait utile d'avoir plus de transparence. Cela est intéressant car cela facilite la réflexion sur les réformes et le processus de gestion du changement qui les a engendrées, ainsi que leur affinement.

72. Les membres des missions diplomatiques qui ont été interrogés considèrent généralement que l'information sur l'impact est limitée (c'est-à-dire quels aspects de la performance, de la culture ou des normes de l'Organisation changent).

73. Les réponses à l'enquête suggèrent que les répondants ne reconnaissent que dans une mesure limitée que les changements ont un impact positif sur la culture, l'attractivité, la réactivité, la réputation et la performance du Conseil de l'Europe. Entre 25 % et 30 % environ des répondants n'ont pas pu donner d'avis sur l'impact du processus de réforme administrative, ce qui semble indiquer qu'il n'y a peut-être pas suffisamment d'informations du type et/ou de la qualité requis sur lesquelles fonder son opinion. Une proportion légèrement plus élevée de répondants a exprimé une opinion négative sur cet impact. Cela peut également être en partie dû à l'indisponibilité de données objectives adéquates sur les impacts de la réforme (voir figure 5).

**Figure 5 – Comment évalueriez-vous l'impact du processus de réforme administrative sur le Conseil de l'Europe depuis 2018 ? (N=230)**



Source : enquête d'évaluation réalisée par KEK-CDC et la DIO au cours de la présente évaluation.

### **Respect mais appropriation limitée des changements, sur fond d'adhésion variable des managers**

**Constats clés 10** – Les consultations ont montré que le personnel se conforme aux changements, mais qu'il se les approprié de manière limitée, principalement en raison de trois principaux facteurs : un manque de compréhension de la justification de certains changements, une confusion en ce qui concerne les initiatives visant à réformer l'administration et d'autres ciblant certaines lacunes identifiées, ainsi qu'un manque de transparence dans les processus de changement et de prise de décisions.

74. Les enquêtes menées par le Conseil de l'Europe dans les années passées ont révélé certaines incohérences et un manque de transparence dans le processus de prise de décisions. On peut citer pour exemple le choix de l'outil d'auto-évaluation dans Panorama. Dans l'enquête de 2021 intitulée « Quel environnement de travail pour l'avenir de l'Organisation ? », 7 % environ du personnel du Conseil de l'Europe a « voté » pour une auto-évaluation dans le nouveau système. Un rapport d'octobre 2021 sur les « Résultats du projet expérimental d'évaluation 2018-2021 » suggère que, d'après les expériences positives recueillies pendant le projet expérimental d'évaluation, la décision de recourir à l'auto-évaluation avait peut-être déjà été prise avant que

l'enquête ne soit lancée<sup>40</sup>. Le personnel intervenant dans les équipes volontaires et de pilotage a indiqué une interruption du flot d'informations, notamment par rapport à la façon dont son travail était utilisé et aux contributions ayant servi à prendre une décision éclairée (un effet « boîte noire » a été signalé). En fin de compte, le lancement d'un nouvel outil accompagné d'une auto-évaluation a surpris un grand nombre d'équipes de test impliquées ou n'a pas permis une préparation suffisante.

75. Dans l'enquête sur la culture organisationnelle menée auprès du personnel en 2023, 45 % environ des répondants trouvaient qu'ils n'étaient pas pris suffisamment au sérieux en raison de leur grade<sup>41</sup>. La façon dont les résultats de l'enquête sont utilisés pour informer et gérer le changement reste floue. Cela peut avoir une incidence négative sur l'implication du personnel et son adhésion au processus de gestion du changement.

76. L'adhésion des managers a été décrite comme variant considérablement selon les initiatives ; dans certains cas, un manque de leadership par l'exemple a été signalé.

## Efficiences de la gestion du changement

### Un personnel compétent et dévoué mis au défi par un manque général de ressources pour soutenir la gestion du changement

**Constats clés 11** – Les commentaires en retour font apparaître un personnel dévoué et compétent qui met en œuvre les initiatives de changement et les bonnes pratiques afin de renforcer les capacités dans l'accompagnement des changements, bien que l'ampleur et le calendrier de certaines activités de formation ne soient pas jugés optimaux pour soutenir les changements. Dans l'ensemble, les personnes interrogées sont préoccupées par le manque de ressources supplémentaires allouées à la mise en œuvre des changements.

77. Il existe différents exemples de ressources spécifiques à la gestion du changement (DIT, EDQM, etc.) ; mais, de façon générale, un manque de ressources destinées à concevoir et à mettre en œuvre les changements a été signalé (on s'attendait par exemple à ce que la Stratégie des ressources humaines apporte des économies, mais aucune ressource supplémentaire n'a été allouée à la mise en œuvre de cette stratégie). Les commentaires en retour indiquent que la budgétisation des initiatives et des activités n'a même pas été prise en considération dans la planification (plans de continuité d'activité, par exemple).

78. En plus de la mobilisation de ressources humaines et financières supplémentaires, les personnes interrogées ont également mentionné que les tâches du personnel sont rarement adaptées lorsqu'il contribue à des démarches participatives (atelier de co-construction de la NWoW, par exemple) et participe à des initiatives de réforme. Ces activités s'ajoutent à leurs tâches régulières, ce qui entraîne une surcharge de travail.

79. Le déploiement de la plupart des initiatives s'accompagne de formations, de ressources en ligne et/ou d'un personnel spécifique. Les retours du personnel suggèrent qu'un soutien plus important et une formation dispensée en temps plus opportun auraient facilité le déploiement de Panorama et du DMS. Les commentaires en retour des managers à ce sujet varient d'une initiative à l'autre.

### Planification incohérente et absence de structure de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation

**Constats clés 12** – Des personnes interrogées, à travers toute l'Organisation, ont signalé une absence de planification et de mise en œuvre cohérentes des initiatives de réforme et des changements, ainsi que de structure de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation.

80. Au moment de la présente évaluation, le manque de planification et de mise en œuvre cohérentes ainsi que de structure de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation n'était pas un problème soulevé tout à fait nouveau. L'évaluation ex ante sur la réforme des ressources humaines recommandait l'élaboration d'une stratégie de gestion du changement et un plan de mise en œuvre complétés par une équipe de mise en œuvre inter-Secrétariat spécifique, ayant pouvoir décisionnaire et disposant de ressources et du soutien des équipes

40. Section Performance et bien-être de la Direction des ressources humaines, Direction générale de l'administration du Conseil de l'Europe (10/2021), « Résultats du projet expérimental d'évaluation 2018-2021 – Recommandations du Comité d'évaluation à la Secrétaire Générale ».

41. Voir page 29 de la synthèse des réponses à l'enquête.

dirigeantes pour gérer la réforme des ressources humaines et atténuer les risques<sup>42 43</sup>. Cet organe n'a pas été créé, et aucun organe de ce type n'a été identifié par l'équipe d'évaluation au cours de la période d'évaluation. L'examen des documents et les consultations avec les parties prenantes ont cependant révélé l'existence de structures, au sein de certaines MAE et directions, qui remplissaient ce rôle à un certain niveau, c'est-à-dire l'équipe de soutien transversal à la DGA, l'équipe de gestion du changement à la DIT et une première réflexion sur une structure de gestion du changement à l'EDQM.

- a. L'équipe de soutien transversal, qui fait partie des Services communs de la DGA, est directement rattachée au directeur général de la DGA. Sa mission, son rôle et ses activités peuvent être résumés sur la base de documents, d'informations disponibles sur l'intranet et de retours d'entretiens. Sa mission est souple et, selon ses membres, elle n'est peut-être pas définie de façon très précise. L'équipe de soutien transversal appuie le directeur général pour « consolider » et mettre en œuvre les réformes et fournit une « vision pour l'ensemble de l'Organisation ». L'équipe de soutien transversal n'a pas de rôle officiel dans la gestion du changement, mais cette dernière fait partie de son travail – elle appuie ses collaborateurs du Secrétariat pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs. Elle joue un rôle central dans le domaine de la réforme de la gouvernance et intervient, à des degrés divers, dans les trois autres domaines de la réforme administrative. Elle coordonne et soutient la mise en œuvre de projets spécifiques dans l'Organisation, tels que les plans de continuité d'activité et la gestion des risques. L'équipe de soutien transversal vise à assurer une gestion cohérente des pratiques de la DGA ainsi que la cohérence et la qualité des réalisations de la DGA en réponse aux recommandations, du Comité consultatif d'audit et d'évaluation par exemple. L'équipe de soutien transversal contrôle également le suivi des quelque 700 recommandations formulées par le Comité consultatif d'audit et d'évaluation, les auditeurs et d'autres organes. Elle a ainsi de multiples responsabilités, tout en n'étant composée que de quatre agents (et de seulement trois jusqu'à récemment).
- b. L'équipe de gestion du changement de la DIT se compose de membres du personnel de la DIT ayant différentes expériences en gestion de projets et en formation. Ces expériences en gestion de projets et en formation ont été indiquées comme étant essentielles étant donné que les tâches de cette équipe portent à la fois sur la mise en œuvre des initiatives (l'appui aux changements et l'élaboration de contenus de formation) et un contact étroit avec les utilisateurs avancés et les autres utilisateurs pour faciliter et favoriser l'intégration de nouvelles solutions techniques.
- c. L'EDQM subit actuellement un processus de gestion du changement, appuyé par des consultants externes et dans lequel elle mobilise des managers et des agents. Il s'agit d'un processus continu et les commentaires reçus en retour ont indiqué une réflexion sur les options possibles pour institutionnaliser les capacités en matière de gestion du changement.

81. Un grand nombre des difficultés de gestion du changement, au niveau de la réforme administrative, qui ont été soulignées par les personnes interrogées peuvent être imputées à l'absence de structure de gestion à l'échelle de l'Organisation. Cela se traduit principalement par un excès d'initiatives dû au manque de priorisation stratégique (comme cela a déjà été souligné au point 6.2.4) et à l'absence d'évaluation des conséquences potentielles de nombreuses initiatives, comme les effets cumulés. Les commentaires émis par les parties prenantes au cours de la présente évaluation ont indiqué que les changements administratifs cumulés ont augmenté la charge de travail et le stress. L'enquête sur la culture organisationnelle menée auprès du personnel en 2023 a montré qu'un pourcentage relativement élevé de répondants ont été négativement touchés par leur charge de travail (33 % des répondants). Les répondants ont considéré la charge de travail, le nombre de réunions et la surcharge mentale comme étant les principaux facteurs qui affectent la disponibilité des managers<sup>44</sup>, ce qui cadre avec les remarques des évaluateurs relevées durant la présente évaluation concernant l'impact négatif des réformes administratives cumulées et de l'insuffisance des ressources. L'absence de structure de gestion du changement à l'échelon de l'Organisation limite par ailleurs l'apprentissage systémique entre entités et initiatives car ce type d'apprentissage dépend des personnes impliquées.

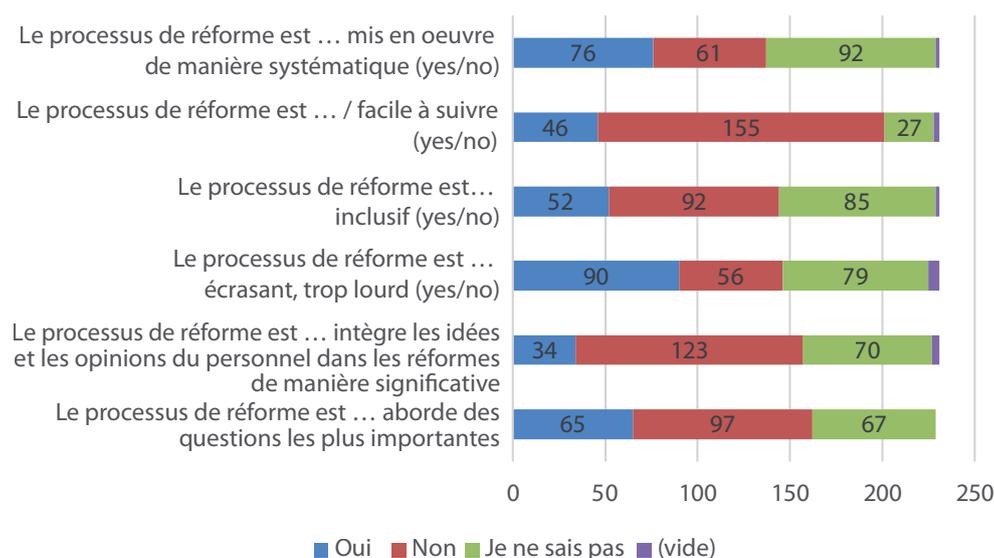
82. Comme l'illustre la figure 6, entre 25 % et 30 % environ des répondants à l'enquête d'évaluation n'ont pas pu donner d'avis sur la façon dont le processus de réforme administrative est géré. Une forte proportion d'entre eux ne trouvent pas que le processus est facile à suivre, et les deux tiers environ n'ont pas le sentiment que le processus intègre les idées et opinions du personnel de manière significative. Cela concerne la gestion du changement car cela peut ébranler la confiance dans le processus et décourager la mobilisation.

42. Ex-ante assessment of the IT reform logic (Evaluation (2019)28), (document interne, en anglais uniquement).

43. Ex-ante assessment of the HR reform logic (Evaluation (2019)19), (document interne, en anglais uniquement).

44. Voir page 41 de la synthèse des réponses à l'enquête.

**Figure 6 – De façon générale, laquelle des propositions suivantes décrit le mieux votre perception de la gestion du processus de réforme administrative ? Le processus de réforme est... (N=230)**



Source : enquête d'évaluation réalisée par KEK-CDC et la DIO au cours de la présente évaluation.

### Des efforts concrets pour impliquer les parties prenantes

**Constats clés 13** – Les consultations ont mis en lumière de bonnes pratiques et des approches innovantes, en particulier dans les premières étapes des initiatives. Les insuffisances se trouvent principalement au niveau de la représentation des participants, du calendrier et de la communication continue tout au long des différentes phases de la mobilisation.

83. Les personnes interrogées ont reconnu qu'une vaste consultation et de nombreuses activités de mobilisation ont été menées, notamment des consultations avec le Comité du personnel, certaines de nature très innovante (approche de la « toile blanche, par exemple, utilisée pour les équipes de test de Panorama)<sup>45</sup>. Les personnes interrogées ont confirmé que les responsables de la mise en œuvre des initiatives coopèrent en général avec un large éventail de parties prenantes au sein de l'Organisation. Dans un petit nombre de cas, cependant, les retours indiquent que les parties prenantes importantes n'ont pas été (suffisamment) consultées. Le personnel a soulevé des inquiétudes au sujet de l'inégalité de mobilisation tout au long de la planification et de la mise en œuvre, ce qui se traduit par une incompréhension sur la justification de la consultation du personnel et sur la façon dont les contributions fournies sont utilisées. De plus, s'il y a de longues « périodes de silence », le personnel est moins susceptible d'être prêt aux changements lorsqu'ils sont ensuite mis en place, ce qui risque de compromettre le bon déroulement de l'introduction des changements. De plus amples détails sur la mobilisation du personnel sont explicités dans les quatre études de cas figurant en annexe 1.

84. Les documents examinés indiquent que le personnel a été longuement et largement consulté sur le processus de réforme, notamment sur la Stratégie des ressources humaines, et en particulier les premières années, lorsqu'on définissait ce que la réforme devait faire et accomplir. L'audit externe de 2021 indique que « la dynamique n'est plus la même qu'en 2018 : l'information est ressentie comme principalement descendante, laissant peu de temps à l'échange, et l'objectif des réunions est ressenti comme peu clair, l'information étant donnée alors que les décisions sont déjà prises. »<sup>46</sup> L'audit a également précisé que plusieurs des personnes interrogées au niveau du management, du Comité du personnel et des groupes de volontaires ont indiqué qu'il y a une vraie attente d'une plus grande implication du personnel pour exprimer son point de vue. Il a recommandé, comme recommandation prioritaire nécessitant une attention immédiate de la part du management, que le dialogue à travers lequel la réforme est expliquée soit revitalisé par la tenue d'une réunion annuelle directe entre le personnel et la Secrétaire Générale ou son adjoint sur les réformes, et il a également

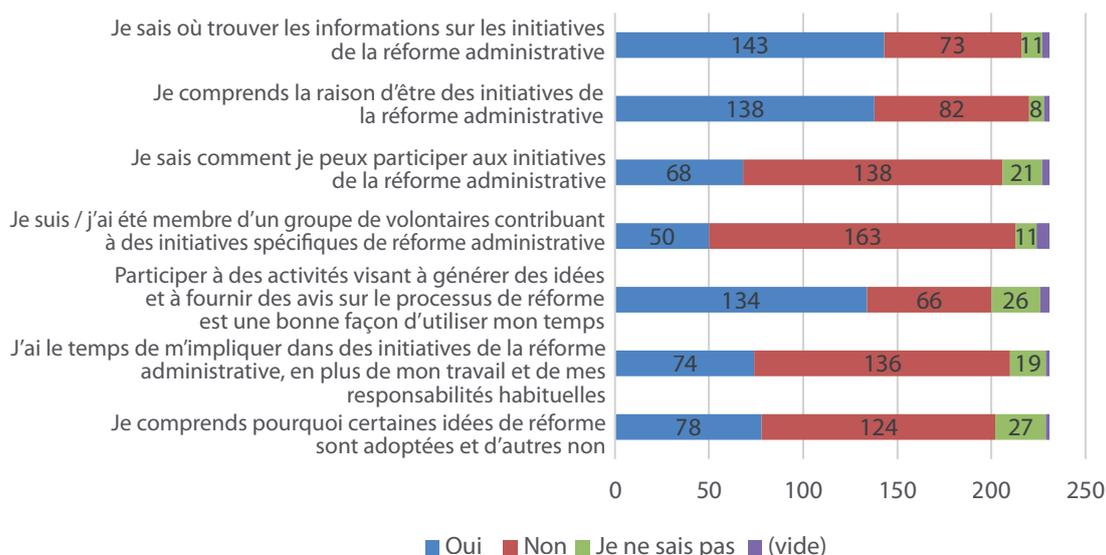
45. Le terme « toile blanche » fait ici référence au fait que, tout en devant travailler dans le cadre de certains paramètres généraux, les équipes de test étaient libres d'expérimenter comme bon leur semblait.

46. Cour des comptes France (2021), Audit externe du Conseil de l'Europe, Rapport d'audit, Examen de la réforme administrative et organisationnelle du Conseil de l'Europe, exercices 2018 à 2021 (à compter du 1<sup>er</sup> septembre).

recommandé une plus grande participation de la direction du Secrétariat aux plus hauts échelons, y compris du Senior Management Group (SMG)<sup>47</sup>.

85. En réponse à la question de savoir où trouver plus d'informations sur la réforme (figure 7), la plupart des répondants à l'enquête d'évaluation savaient où trouver des renseignements sur les initiatives de la réforme administrative et comprenaient la raison des initiatives. On ne sait pas très bien pourquoi certaines réponses semblent en partie diverger des constats précédents. En revanche, peu de répondants savent comment s'impliquer, et encore moins d'entre eux ont participé à des groupes de volontaires liés à certaines initiatives. Un peu plus de la moitié pensent que leur participation en vaut la peine, mais peu ont le temps de participer. Peu d'entre eux comprennent pourquoi certaines idées de réforme sont adoptées et d'autres ne le sont pas.

**Figure 7 – S'informer sur les initiatives de la réforme administrative et s'impliquer (N=229)**



Source : enquête d'évaluation réalisée par KEK-CDC et la DIO au cours de la présente évaluation.

86. En plus des séances de travail et des ateliers, le Conseil de l'Europe a coopéré avec le personnel à travers des enquêtes en ligne. Il a mené, ces dernières années, plusieurs enquêtes auprès du personnel, notamment l'enquête de la DIO sur la culture organisationnelle intitulée « Ce qui nous unit dans notre façon de faire » (2023)<sup>48</sup>, l'enquête « Contribuez à définir votre environnement de travail de demain » réalisée par Kardham dans le cadre du projet NWoW (2022)<sup>49</sup>, l'enquête de la DGA « Quel cadre de travail pour le futur de l'Organisation? » (2021)<sup>50</sup>, les enquêtes clients semestrielles de la DIT ainsi que l'enquête de la DRH intitulée « Santé et qualité de vie au travail » (2023).

87. Bien que les enquêtes soient d'importants outils de gestion du changement du fait qu'elles incitent le personnel à réfléchir sur la situation existante et engendrent des suggestions de changement, l'analyse des enquêtes citées ci-dessus a révélé certains sujets de préoccupation du point de vue de la gestion du changement.

- a. **Représentation** – La sous-représentation du personnel des bureaux extérieurs dans l'enquête « Quel cadre de travail pour le futur de l'Organisation? » (personnel du siège : 91,5 % ; personnel de terrain : 9,5 % ; à titre de comparaison : 84 % du personnel du Conseil de l'Europe est au siège et 16 % dans les bureaux extérieurs) laisse penser que les préoccupations, les attentes et les suggestions du personnel de terrain ne sont peut-être pas suffisamment prises en compte dans le processus de réforme administrative, en supposant que les résultats de l'enquête soient utilisés dans le processus.
- b. **Calendrier** – L'enquête « Quel cadre de travail pour le futur de l'Organisation? » a été lancée à peine deux semaines environ après la clôture de l'enquête NWoW, avec des questions qui se recoupaient

47. Cour des comptes France (2021), Audit externe du Conseil de l'Europe, Rapport d'audit, Examen de la réforme administrative et organisationnelle du Conseil de l'Europe, exercices 2018 à 2021 (à compter du 1<sup>er</sup> septembre).

48. Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe (2023), Culture organisationnelle : « ce qui nous unit dans notre façon de faire » (IA-A-CULT-draft survey-V-BL) [questions d'enquête uniquement] (document interne).

49. Kardham (2023), NWoW project [Annexe 4] – Enquête « Contribuez à définir votre environnement de travail de demain » [date extraite des propriétés du document] (document interne).

50. Conseil de l'Europe (2021), « Quel cadre de travail pour le futur de l'Organisation? – Une enquête DGA auprès des agent.e.s » [présentation] (document interne).

(sur le bien-être au travail, par exemple). Cela vient également étayer les points de vue exprimés par les personnes interrogées en ce qui concerne le sentiment général de « lassitude des enquêtes ».

88. Dans l'enquête sur la culture organisationnelle menée auprès du personnel en 2023, 49 % des agents n'ont pas trouvé qu'ils avaient voix au chapitre<sup>51</sup> et 39 % ne se sentaient pas représentés par le Comité du personnel<sup>52</sup>. Ces résultats soulèvent des questions importantes sur l'engagement du personnel dans la gestion du changement, notamment sur l'identification des priorités et la génération d'idées de changement.

89. Une analyse effectuée récemment par la DRH montre en revanche que 75 % environ des idées et des propositions formulées par les groupes de volontaires de la Stratégie des ressources humaines ont été mises en œuvre (en totalité ou en partie)<sup>53</sup>.

## Une communication interne problématique

**Constats clés 14** – Bien que des efforts pour mieux communiquer aient été signalés, la communication interne a été décrite par la plupart des parties prenantes interrogées (internes et externes) comme étant plutôt problématique, en particulier pour ce qui est du manque de transparence et de communication continue tout au long des initiatives de réforme et des changements.

90. Pour être efficace, une communication doit aller au-delà de la simple diffusion d'informations. Aux fins de la présente analyse, le terme « communication » couvre la diffusion générale d'informations sur les changements, la communication par l'exemple (en montrant l'exemple), la consultation et le dialogue internes et externes (avec le Comité des Ministres et le GR-PBA), ainsi que la formation et d'autres soutiens pour accompagner les changements. Communiquer clairement les résultats des initiatives et des changements constitue un aspect important de la gestion du changement qui peut influencer sur la confiance des parties prenantes dans le processus de changement et l'adhésion aux réformes.

91. Certains managers participant à la réforme administrative ont considéré que l'Organisation a amélioré sa façon de communiquer des informations sur la réforme, tout en indiquant que des améliorations sont encore possibles. Les consultations avec le personnel ont révélé des opinions assez critiques de la façon dont l'Organisation communique. On peut citer les exemples pertinents suivants tirés des enquêtes. Le rapport sur l'enquête « Quel cadre de travail pour le futur de l'Organisation? » ne fournit aucune information sur la façon dont les résultats de l'enquête seraient utilisés, ou par quelles entités, ni comment les résultats contribueraient au processus de réforme administrative. Certains commentaires de parties prenantes chargées de la mise en œuvre des initiatives de changement suggèrent que les résultats de l'enquête sont restés lettre morte en ce qui concerne, par exemple, la communication interne et l'organisation des informations sur l'intranet du Conseil de l'Europe. Les réponses à l'enquête d'évaluation critiquent souvent directement les sujets liés à la communication sur le processus de réforme administrative<sup>54</sup>. La proportion relativement élevée de répondants qui n'ont pas pu donner d'avis sur différents sujets suggère également une communication sous-optimale sur le processus de réforme.

92. Dans l'ensemble, l'examen des documents (avec les enquêtes) et les consultations des parties prenantes ont mis en lumière les préoccupations suivantes en ce qui concerne la communication.

- a. **Le partage d'informations n'est pas de la communication** et cela vaut à tous les niveaux de l'Organisation: les commentaires en retour des parties prenantes sur la façon dont le SMG fonctionne et dont il est utilisé laissent penser qu'il s'agit davantage de faire des annonces aux senior managers, avec peu de possibilités de dialogue, qui est un élément important d'une communication efficace. Il est indiqué que les annonces faites au SMG arrivent trop tard pour permettre des discussions utiles sur les changements introduits. Selon une hypothèse hasardeuse, la publication d'informations sur l'intranet équivaut à une communication efficace (voir le point ci-dessous « On compte trop sur la consultation de l'intranet par le personnel »).

51. Voir page 62 de la synthèse des réponses à l'enquête.

52. Voir page 63 de la synthèse des réponses à l'enquête.

53. Conseil de l'Europe (sans date), « Analyse des propositions de volontaires, de jeunes et du groupe task force 1 et du niveau de leur mise en œuvre » [tableau sans titre ni date].

54. Exemple: Figure 2 « Je sais quelles structures, au sein du Conseil de l'Europe, conduisent le processus de réforme administrative », « Je sais quels acteurs participent à ces structures », « Je comprends comment les idées de changement sont développées », « Je comprends comment les décisions sur les processus de réforme administrative sont prises »; Figure 6 « Le processus de réforme est facile à suivre »; Figure 7 « Je sais comment je peux participer à des initiatives de réforme administrative », « Je comprends pourquoi certaines idées de réforme sont adoptées et d'autres ne le sont pas ».

- b. **Les informations et les modes de communication ne sont pas toujours suffisamment adaptés au public visé** – Les informations fournies par les personnes qui gèrent les initiatives ont parfois été décrites comme trop abstraites (continuité des activités, par exemple) et/ou trop techniques (DMS, par exemple). La faible participation aux réunions importantes de diffusion au personnel laisse penser que le mode ou le sujet de communication sont perçus comme inintéressants, non pertinents ou comme n'étant pas une grande priorité pour le personnel. La façon dont cela a été communiqué aux évaluateurs semble sous-entendre que le personnel avait tort de ne pas mettre à profit les possibilités de connaître les changements importants, alors qu'il pourrait bien y avoir plusieurs raisons sous-jacentes à cela (personnel non au courant, manque de temps dû à la charge de travail et aux délais ; perception des personnes qui présentent les informations, par exemple).
- c. **Absence de vue d'ensemble des priorités, initiatives, processus et étapes de la réforme** – La faible cohérence de la réforme administrative générale et de ses approches de gestion du changement examinée plus haut dans ce rapport (voir le point 6.2.2) ne fournit pas de base solide pour communiquer clairement sur les priorités, initiatives, processus et étapes de la réforme.
- d. **On compte trop sur la consultation de l'intranet par le personnel** – Les réponses à l'enquête sur la culture organisationnelle concernant la communication interne<sup>55</sup>, et notamment l'intranet du Conseil de l'Europe, sont en adéquation avec les commentaires des parties prenantes relevés pour la présente évaluation et avec la propre expérience des évaluateurs pour trouver des informations sur l'intranet du Conseil de l'Europe. Plusieurs des parties prenantes chargées de mettre en œuvre les initiatives de changement (DIT, par exemple) et des managers interrogés ont informé les évaluateurs que « toute l'information est sur l'intranet ». Toutefois, les commentaires recueillis dans le cadre de l'enquête, début 2023, montrent que les répondants ont critiqué la communication interne, notamment l'organisation de l'information sur l'intranet – là encore, cela soulève la question de savoir comment les résultats de cette enquête ont été utilisés, par qui et quand. Certains managers ont indiqué explicitement que certains membres du personnel sont tout simplement « trop paresseux » pour consulter l'information qui est publiée ; mais ce point de vue ne tient pas compte des autres causes possibles du manque d'implication par rapport aux documents publiés sur l'intranet. Certains managers reconnaissent que l'intranet est peut-être un mode de communication trop « traditionnel » et que ce n'est pas la meilleure façon de toucher les jeunes. Un autre problème est le volume d'informations publiées sur l'intranet<sup>56</sup>, la manière dont elles sont présentées et la lourde charge de travail du personnel, qui ne lui laisse pas beaucoup de temps pour se tenir au courant des annonces faites sur l'intranet, dont la liste s'allonge rapidement au fur et à mesure que de nouvelles annonces apparaissent. De plus, l'utilisation de différents intranets par la Cour, l'EDQM et le reste de l'Organisation complique encore l'efficacité de la communication. L'Organisation a également reconnu que les ressources humaines disponibles pour gérer l'intranet sont limitées. Un récent rapport d'un audit externe sur la gouvernance est parvenu, de manière indépendante, à une conclusion similaire et a souligné la nécessité d'améliorer la communication interne avec le personnel pour l'aider à accéder de manière proactive à des informations pertinentes (sans attendre de lui qu'il cherche lui-même des informations sur l'intranet).
- e. **La communication par le biais de réunions du personnel et le relais de l'information par les managers ne sont pas toujours efficaces** – Le Conseil de l'Europe compte largement sur une communication au compte-gouttes des managers au personnel, notamment « par l'exemple », mais cela ne marche pas toujours, en particulier pour ce qui est du DMS, que les managers seraient peu enclins à utiliser dans sa nouvelle version, ou la NWoW, dont les solutions ne semblent pas s'appliquer à tous les managers. Le personnel a également exprimé des inquiétudes sur le format difficile à comprendre dans lequel est partagée l'information. À cet égard, l'EDQM a partagé ses pratiques d'utilisation d'agents du changement sensibilisés et formés à travers des enquêtes sur l'état de préparation au changement, des réunions de partage d'informations avec le personnel, des ateliers de gestion du changement et en faisant régulièrement figurer la gestion du changement à l'ordre du jour des réunions.
- f. **Lenteur et manque de cohérence de la communication à différentes étapes du processus, notamment pour l'utilisation des contributions fournies et les processus de prise de décisions** – Les membres des missions diplomatiques interrogés ont signalé un manque de transparence dans les processus décisionnels des initiatives de réforme. Le personnel participant aux équipes de volontaires et de pilotage indique qu'il y a une baisse de la communication après une première phase participative,

55. Voir pages 34-36 de la synthèse des réponses à l'enquête.

56. L'Unité de soutien à la communication de la DGA indique être responsable de la publication et de la tenue à jour des informations de 700 pages de l'intranet.

avec pour résultat des parties prenantes quelque peu prises au dépourvu par certains changements, comme l'introduction de l'auto-évaluation dans le cycle d'évaluation de la performance 2023-2024. Le faible nombre de répondants à l'enquête menée auprès du personnel pour la présente évaluation comprenant comment les décisions sont prises (voir figure 2) confirme le manque de transparence dans les processus de prise de décisions liés aux changements introduits. Il a souvent été indiqué que la mobilisation des parties prenantes concernées et la discussion sur les changements ont été amorcées trop tard. Cela a surtout été constaté pour ce qui est du DMS, de Panorama et de la mise à jour du règlement du personnel.

- g. Le Secrétariat rend régulièrement compte au GR-PBA des progrès réalisés, mais l'information fournie ne répond pas clairement aux questions de ce dernier, et des préoccupations ont été exprimées sur les incohérences des messages envoyés au Comité des Ministres et au personnel** – Les rapports régulièrement adressés au Comité des Ministres et au GR-PBA, avec tableaux de bord et indicateurs consolidés, suggèrent qu'il est systématiquement rendu compte des réformes administratives (regroupées pour les rapports et la communication à l'intention du GR-PBA, voir le point 6.1.2). Le nombre de réunions du GR-PBA dans lesquelles le sujet de la réforme administrative est discuté a été souligné par les personnes interrogées et le groupe de rapporteurs comme étant un élément important pour garantir que les progrès réalisés soient communiqués. Les commentaires recueillis des membres des missions diplomatiques indiquent cependant que le Conseil de l'Europe fournit de nombreuses informations, mais comme il est difficile de s'y retrouver, elles ne répondent pas clairement aux questions des membres du GR-PBA ni à leurs préoccupations. Ils ont néanmoins également révélé une amélioration de la communication entre le Secrétariat et les États membres (Comité des Ministres et/ou GR-PBA). En outre, à la demande des délégations, plusieurs des décisions du Comité des Ministres ont « salué » les rapports du Secrétariat sur la réforme administrative, au lieu de simplement en « prendre note ». Mais les commentaires en retour fournis à l'équipe d'évaluation étaient souvent critiques, en particulier à l'égard de la réactivité du Secrétariat dans ses échanges avec les États membres et l'absence de dialogue approfondi autour de la réforme administrative et des changements (les États membres ne sont pas associés en tant que partenaires).<sup>57</sup> Certains des membres des missions diplomatiques interrogés ont des doutes sur la qualité de la communication de l'Organisation avec son personnel. Les commentaires recueillis auprès du personnel suggèrent un manque de transparence et, dans certains cas, la perception d'intentions cachées. Ils font ressortir des divergences dans les messages envoyés au Comité des Ministres via les rapports et au personnel en lien avec les différentes initiatives, ce qui pourrait nuire à la compréhension de la justification du changement, ainsi qu'à la confiance et l'adhésion de façon générale (NWoW, par exemple).

93. Les ateliers avec le personnel ont permis d'identifier le besoin d'améliorer et de rendre plus efficace la communication ; objectif qui pourra être atteint essentiellement grâce à une stratégie globale de communication couvrant tous les aspects de la réforme, à une communication claire des raisons du changement, des objectifs et des changements que l'on attend de chaque membre du personnel, ainsi qu'à une communication sur le suivi des changements et de leur impact. Concernant certains aspects, le personnel a exprimé son besoin d'une plus grande transparence de la communication qui lui est adressée, une communication qui soit adaptée aux différents groupes (adaptée au personnel de terrain), et d'une approche plus proactive pour lutter contre les rumeurs.

94. À la suite des commentaires formulés par les membres du deuxième groupe de référence, l'équipe d'évaluation a examiné les lignes directrices en matière de communication pour les projets du Conseil de l'Europe<sup>58</sup>. Ces dernières ne donnent pas d'indications permettant une communication intégrée et cohérente des multiples initiatives de la réforme administrative interne. Ce document est destiné à servir de guide pour les différents projets et semble viser uniquement des projets externes<sup>59</sup>. De plus, l'explication de la communication qui est donnée dans le document se limite à la publicité et à la diffusion d'informations, ce qui ne représente qu'un seul élément de la communication dans un système d'apprentissage social crucial comme le processus de réforme administrative du Conseil de l'Europe.

57. L'apparente divergence entre les sentiments notés ici suggère une relation qui évolue, avec des améliorations reconnues, mais avec encore des domaines où l'on espère que la coopération pourra être renforcée. De plus, les retours des entretiens offrent probablement une perspective plus détaillée de la situation que ce qui est possible avec les décisions officielles du Comité des Ministres.

58. Lignes directrices en matière de communication pour les projets du Conseil de l'Europe.

59. Voir « Section II – Publics visés », « Council of Europe Communication Plan Guidelines – Project Management Methodology » (en anglais uniquement).

# Conclusions

---

95. Les conclusions sont les appréciations de l'équipe d'évaluation basées sur les constats. Alors que la réforme administrative a été utilisée comme exemple dans la collecte et l'analyse des données, les conclusions portent sur la gestion du changement au niveau organisationnel du Conseil de l'Europe.

96. Le Conseil de l'Europe, qui est en état de réforme permanente, s'intéresse à des questions importantes touchant notamment aux ressources humaines, aux technologies de l'information, à la gestion des bâtiments et à la gouvernance. Dans le même temps, et comme de nombreuses autres organisations, le Conseil de l'Europe a tendance à maintenir le statu quo. Le processus de réforme est en grande partie un processus réactif répondant aux demandes faites par le Comité des Ministres et aux recommandations formulées par différents organes de surveillance. De plus, les processus de réforme ont été compliqués par des difficultés telles que la pandémie de covid-19, la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ainsi que par un manque de ressources propres à la réforme et à la gestion du changement.

97. Mener des réformes exige des mécanismes stratégiques de pilotage et d'appui opérationnel ; la gestion du changement doit faire partie intégrante de toute réforme. Le pilotage et la surveillance actuellement fragmentés des réformes menées au Conseil de l'Europe entravent la capacité à mettre en œuvre les réformes d'une manière gérable et à tirer parti des bonnes pratiques et des synergies entre initiatives. Il convient de noter que les processus de prise de décisions, dans une organisation multilatérale comme le Conseil de l'Europe, ne sont pas comparables à d'autres types d'administration publique ou au secteur privé en termes de rapidité et de clarté. Outre la Secrétaire Générale, le Comité des Ministres se situe au centre du système de gouvernance, tandis que l'Assemblée parlementaire et d'autres institutions jouent elles aussi un rôle dans la prise de décisions. Le Comité des Ministres définit l'orientation générale, mais son rôle ne s'étend pas à la prise de décisions stratégiques spécifiques concernant la priorisation, la conception ou la mise en œuvre des différentes initiatives de réforme qui concrétisent ses attentes. Le SMG est plutôt un forum de partage des informations qui laisse peu de place à un dialogue approfondi ou à la prise de décisions sur la réforme et la gestion du changement.

98. L'Organisation n'a pas de mécanisme interne d'appui à la gestion du changement à l'échelon organisationnel bien établi, ni de ressources spécifiques permettant d'appuyer une planification et une mise en œuvre cohérentes des initiatives de réforme, notamment pour rechercher des solutions respectueuses de l'égalité des genres allant au-delà de la simple participation d'hommes et de femmes aux initiatives. Les processus et initiatives de réforme devraient prendre explicitement en compte leurs impacts en termes de genre de manière systématique et délibérée, ce qui permettrait d'évaluer les impacts des initiatives et des changements sur les différents groupes. Dans l'ensemble, bien qu'il y ait de bonnes pratiques de gestion du changement au niveau des différentes initiatives, les réformes ne suivent pas d'approche ou de stratégie de gestion du changement reconnue. L'absence de vue d'ensemble cohérente du processus de réforme et un pilotage et une gestion fragmentés de la réforme entravent l'efficacité de la communication et de la coopération avec les parties prenantes.

99. En raison de l'absence de discours cohérent et motivant, reposant sur une feuille de route présentant des priorités et objectifs clairs et réalistes expliquant comment l'Organisation est censée évoluer, il est difficile d'encourager une culture du changement. Le personnel du Conseil de l'Europe est fatigué des réformes, ne comprend pas toujours la justification du changement, n'a qu'une confiance limitée dans la façon dont ses contributions sont intégrées à la prise de décisions et il est dépassé par les fréquents changements introduits dans son travail quotidien. L'appropriation effective, au-delà du respect général des changements, est encore entravée par un soutien irrégulier de la part des managers. Une théorie explicite du changement pourrait offrir un cadre systémique à une réflexion à la fois stratégique et opérationnelle, et viendrait ainsi en complément d'une feuille de route permettant d'intégrer les initiatives de réforme.

100. Une communication claire et uniforme des résultats des initiatives de réforme est un aspect important de la gestion du changement, et renforce à la fois la confiance des parties prenantes dans le processus de changement et leur adhésion. Le manque de transparence et d'uniformité dans la communication des changements au personnel et aux autres parties prenantes limite l'impact et l'acceptation des réformes. Bien que les différentes initiatives soient suivies, leur impact global sur l'Organisation n'est pas clair, ce qui limite la capacité à communiquer clairement les résultats, à tirer des leçons et à améliorer les futures réformes. Il est crucial d'améliorer la communication pour la réussite des initiatives de réforme du Conseil de l'Europe. Une stratégie

globale de communication sur les réformes garantirait la transparence et une coopération continue avec les parties prenantes, atténuant ainsi la frustration et favorisant un sentiment d'appropriation parmi le personnel.

101. D'après les constats et les conclusions de la présente évaluation, il est évident que la gestion du changement n'a été appliquée que partiellement dans la mise en œuvre des réformes. Le Conseil de l'Europe se trouve à la croisée des chemins et doit prendre la décision stratégique, soit (a) d'exploiter pleinement le potentiel des réformes en allouant les ressources requises et en mettant en place les structures et processus nécessaires à la gestion du changement, comme indiqué dans les recommandations ci-dessous, soit (b) de poursuivre une approche moins globale et systématique de la gestion du changement, auquel cas l'ampleur et la vitesse des réformes devraient être réduites.

# Recommandations

102. À la fin de la période de collecte de données, en avril 2024, les recommandations qui en sont ressorties ont été présentées et ont fait l'objet de discussions avec le groupe de référence. Les commentaires en retour ont été pris en compte dans la finalisation du rapport et des recommandations présentées ci-après.

103. L'équipe d'évaluation propose une première grande recommandation concernant l'engagement de l'Organisation par rapport à la gestion du changement, suivie de neuf recommandations visant à améliorer la gestion du changement au Conseil de l'Europe, en reconnaissant et en s'appuyant sur les structures et les bonnes pratiques existantes.

104. Toutes les recommandations portent sur le niveau stratégique de la gestion du changement au sein du Conseil de l'Europe, depuis la prise de décisions stratégiques jusqu'à la prise en considération d'éléments clés de la gestion du changement tels que l'implication du personnel et la communication.

105. Alors que la réforme administrative a été utilisée comme exemple dans la collecte et l'analyse des données, les recommandations visent l'Organisation dans son ensemble et s'adressent donc au Conseil de l'Europe.

106. Les considérations relatives au genre et aux besoins particuliers sont intégrées aux recommandations portant sur la culture du changement (recommandation 4), l'analyse de l'impact potentiel des réformes (recommandation 8), la communication (recommandation 9) et la mobilisation du personnel (recommandation 10).

## Recommandation 1 – Engagement envers la gestion du changement

**Le Conseil de l'Europe devrait prendre la décision stratégique, soit d'exploiter pleinement le potentiel de ses réformes en investissant dans une approche plus stratégique et systémique de la gestion du changement, option (a), soit de poursuivre une approche moins globale et systématique de la gestion du changement, option (b).**

L'option (a) offre la possibilité de mettre en œuvre les réformes de manière efficace en produisant ainsi les effets voulus et en favorisant une culture d'amélioration progressive et continue et de l'adaptabilité. Cet engagement stratégique envers une approche globale de gestion du changement permettrait à l'Organisation de parvenir à une amélioration significative et durable, qui bénéficierait à elle-même et à ses parties prenantes. Choisir cette option exige cependant un investissement dans des ressources financières et humaines (existantes dans une certaine mesure). C'est l'option que recommandent les évaluateurs. Les neuf recommandations suivantes décrivent les mesures stratégiques nécessaires (recommandations 2 à 10).

L'option (b) implique de poursuivre l'approche existante, moins globale et systématique, de gestion du changement, qui exige que la portée, l'ambition et la vitesse des réformes soient réduites de manière qu'elles correspondent aux ressources disponibles et aux capacités existantes. Cette option aurait également des conséquences sur la réputation de l'Organisation car le Conseil de l'Europe se laisserait distancer par d'autres organisations internationales en termes d'efficacité, d'efficience et de modernisation générale. Si cette option était néanmoins choisie, il serait peut-être souhaitable que l'Organisation mette en œuvre certaines des recommandations 7, 8, 9 et 10 pour une amélioration ponctuelle de ses pratiques.

107. Les neuf recommandations suivantes décrivent l'ensemble des mesures stratégiques prévues par l'option (a).

## Recommandation 2 – Prise des décisions

**Le Conseil de l'Europe devrait concevoir un mécanisme interne de prise de décisions stratégiques impliquant des acteurs clés de l'Organisation afin de prioriser, d'orienter et de piloter le changement d'une manière cohérente et gérable.**

Le mécanisme interne de prise de décisions stratégiques que doit envisager le Conseil de l'Europe devrait être chargé de la surveillance et du pilotage stratégiques des initiatives de réforme et des processus de changement. Il doit avoir pour principales missions d'établir un dialogue stratégique sur les processus de réforme et de changement, d'élaborer une feuille de route et un discours (recommandation 3), de prioriser les initiatives, de fournir une orientation stratégique, d'instaurer et favoriser une culture du changement (recommandation 4) et de mobiliser des ressources financières et humaines spécifiques pour introduire les initiatives et les changements (recommandation 5).

Le Conseil de l'Europe devrait examiner et définir le rôle de ce mécanisme et ses interactions avec les États membres ainsi que ceux de la plate-forme de gestion du changement (recommandation 6) pour assurer la pertinence du dialogue, des échanges et de la continuité entre les processus de gestion du changement.

Ce faisant, le Conseil de l'Europe pourrait mettre à profit l'expérience acquise par les structures de prise de décisions qui existaient avant (groupe de pilotage de la réforme) ainsi que les structures existantes (SMG) et tirer ainsi des enseignements des expériences passées et éviter la création de nouvelles structures et de nouveaux mécanismes.

### Recommandation 3 – Feuille de route et discours

**Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une feuille de route claire et concrète ainsi qu'un discours cohérent et motivant sur la façon dont l'Organisation doit évoluer grâce aux réformes, en reconnaissant le (ou les) énoncé(s) de vision(s) existant(s) et en se focalisant sur les initiatives visant à changer de manière fondamentale la façon dont le Conseil de l'Europe opère, sa culture et sa performance.**

Cette feuille de route devrait être composée de deux parties : (1) une représentation visuelle concise et facile à comprendre, identifiant les changements majeurs à mettre en œuvre, les principaux jalons ainsi que l'ordre et le calendrier des changements ; (2) un discours clair, concis, cohérent et motivant à l'intention de l'ensemble du personnel, expliquant et justifiant l'évolution envisagée de l'Organisation, présentée dans la représentation visuelle. Ce discours doit créer un lien entre la stratégie de réforme adoptée et la nécessité des changements envisagés, et il doit expliquer comment les changements devraient toucher le fonctionnement et la culture de l'Organisation et ce que cela signifie concrètement pour le personnel.

Le but de la feuille de route est (1) de faciliter la communication avec le personnel et le Comité des Ministres au sujet des réformes ; (2) d'offrir une plus grande prévisibilité au personnel et au Comité des Ministres ; (3) de servir de base à un dialogue interne et à la prise des décisions ; et (4) de renforcer la redevabilité envers le personnel et le Comité des Ministres. La feuille de route doit être mise à jour périodiquement pour refléter les progrès réalisés et les nouvelles priorités (« si une nouvelle demande de changement apparaît, d'autres initiatives et activités pourraient devoir être suspendues »).

### Recommandation 4 – Culture du changement

**Le Conseil de l'Europe devrait encourager une culture du changement qui s'inspire de la feuille de route (recommandation 2) en y intégrant les dimensions de genre et de besoins particuliers.**

Sur la base de priorités clairement définies dans la feuille de route et d'un discours cohérent, le Conseil de l'Europe devrait investir dans une culture qui impulse et favorise le changement pour le bien de la vision et de la mission du Conseil de l'Europe, l'Organisation dans son ensemble et ses effectifs. Favoriser une culture du changement exige du temps, des efforts et, pour les équipes dirigeantes, de montrer leur engagement en faveur du changement. Ce leadership doit venir du plus haut niveau de l'Organisation et s'exercer notamment en montrant l'exemple à différents niveaux de l'Organisation. Les facteurs facilitateurs que devrait envisager le Conseil de l'Europe sont la formation continue et les opportunités de développement afin d'acquérir les compétences nécessaires pour s'adapter, ainsi que l'identification d'« ambassadeurs/champions du changement » au sein de l'Organisation et leur habilitation à plaider en faveur du changement et à aider à motiver le personnel et leurs collègues. Dans tous ces efforts, il est essentiel de reconnaître la diversité des effectifs pour pouvoir favoriser une culture du changement inclusive.

### Recommandation 5 – Ressources propres à la mise en œuvre de la gestion du changement

**Le Conseil de l'Europe devrait prévoir et dégager les ressources nécessaires à la mise en œuvre des initiatives de réforme et de la gestion du changement conformément à la feuille de route.**

Les besoins en ressources financières et humaines varient d'une initiative à l'autre. Il faut donc identifier et dégager des ressources suffisantes pour s'assurer que la mise en œuvre des initiatives n'ait pas un effet néfaste sur le travail et le personnel de l'Organisation (surcharge de travail, par exemple) pendant l'introduction des changements destinés à améliorer la façon dont l'Organisation opère et fonctionne.

La feuille de route (recommandation 3) doit être utilisée comme un outil de levée de fonds. Elle doit fournir une vue d'ensemble du train complet de réformes et des éléments de la gestion du changement qui y sont

associés et indiquer leur coût en vue d'assurer la transparence sur les réformes à attendre et à quel prix. Le Comité des Ministres doit être associé à ces discussions et réflexions.

En ce qui concerne les mécanismes de changement (recommandations 2 et 6), les ressources nécessaires doivent être minutieusement évaluées et équilibrées par rapport aux ressources humaines et financières existantes.

### **Recommandation 6 – Plate-forme de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation**

**Le Conseil de l'Europe devrait améliorer son soutien interne et sa coordination de la gestion du changement en s'appuyant sur ses compétences existantes et les efforts déjà entrepris.**

La plate-forme de gestion du changement doit fonctionner à l'échelle de l'Organisation, en jouant un rôle d'appui et de coordination à travers toute l'Organisation. Elle doit avoir un lien clair, au niveau de l'établissement de rapports, avec le mécanisme de prise de décisions stratégiques (recommandation 2) et doit faire office d'unité opérationnelle et de soutien de ce dernier.

Les principales fonctions de la plate-forme de gestion du changement doivent être les suivantes : permettre une planification et une mise en œuvre cohérentes des initiatives de réforme dans l'ensemble de l'Organisation (notamment par l'élaboration et l'utilisation de lignes directrices sur la gestion du changement, recommandation 7), créer des synergies entre les initiatives, rassembler les enseignements tirés et les partager, assurer l'évaluation systématique des dimensions relatives au genre et aux besoins particuliers, identifier et atténuer les effets négatifs cumulés du changement et permettre la fourniture de preuves des résultats des changements (recommandation 8).

108. Les recommandations 7, 8, 9 et 10 font partie de l'ensemble complet de mesures à examiner au titre de l'option (a) (voir recommandation 1). Dans le cadre de l'option (b), l'Organisation peut les envisager pour des améliorations progressives et/ou ponctuelles.

### **Recommandation 7 – Lignes directrices sur la gestion du changement**

**Le Conseil de l'Europe devrait suivre une série de lignes directrices pragmatiques pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les changements et les approches de gestion du changement. Ces lignes directrices doivent servir de base à des réflexions approfondies à mener par les parties prenantes concernées.**

Ces lignes directrices sur la gestion du changement doivent être concises et porter sur les éléments clés devant être pris en considération dans la planification et la conception d'une initiative de changement. Elles devraient s'en tenir à un macro-niveau afin d'assurer leur pertinence et leur application dans toute l'Organisation et les différents domaines et initiatives de réforme. Elles doivent être utilisées comme liste de contrôle et donc être pragmatiques. On pourrait se servir, comme source d'inspiration, des éléments clés du cadre de gestion du changement du CCI, adapté aux besoins et exigences du Conseil de l'Europe.

### **Recommandation 8 – Analyse**

**Le Conseil de l'Europe devrait systématiquement analyser la faisabilité et les conséquences potentielles des initiatives ainsi que les résultats des initiatives adoptées.**

La phase de conception d'une initiative devrait comprendre une première analyse, qui doit s'assurer que les répercussions possibles sur l'Organisation, son personnel et certains groupes soient pleinement prises en compte. Une attention particulière devrait être accordée à l'impact sur l'égalité des genres et sur les personnes ayant des besoins particuliers. Cette première analyse doit être à la mesure de l'initiative et poser des questions pertinentes par rapport à l'initiative et son contexte, ce qui signifie que les analyses, bien que systématiques, n'impliquent pas nécessairement d'être des exercices de grande envergure.

Une analyse supplémentaire est nécessaire pour recenser les réalisations et résultats des initiatives en vue d'en tirer des leçons et de produire des résultats basés sur des preuves pour la communication.

## Recommandation 9 – Communication

**Le Conseil de l'Europe devrait élaborer une approche intégrée pour communiquer avec son personnel sur la réforme, les initiatives et les changements afin d'assurer une bonne compréhension et une plus forte adhésion.**

Le Conseil de l'Europe doit diffuser des messages clairs, uniformes et cohérents basés sur sa ou ses vision(s) existante(s), la feuille de route et son discours (recommandation 3) ainsi que sur l'état d'avancement et les résultats des initiatives et des changements (recommandation 8). Concernant la culture du changement (recommandation 4), l'implication des équipes dirigeantes de l'Organisation dans la diffusion de messages clés est essentielle. La stratégie de communication doit notamment garantir que le personnel ne soit pas surchargé d'informations ; cela signifie que la communication sur les initiatives, les plans et les progrès réalisés doit être soigneusement orchestrée dans une stratégie de communication totalement intégrée. Cela nécessiterait d'analyser les publics, d'identifier les canaux appropriés, de sélectionner de manière ciblée des messages clés et d'utiliser des moyens innovants et contextualisés de communiquer avec le personnel et certains groupes, en plus de recourir à l'intranet et de s'appuyer sur des informations provenant du haut de la hiérarchie. Parmi les approches innovantes, on peut citer le retour d'informations en temps réel, les fils d'actualités personnalisés ainsi que des outils et approches similaires. De plus, il est important de « donner le ton au sommet », et la Secrétaire Générale et le Secrétaire Général adjoint devraient systématiquement communiquer sur les réformes, en les présentant comme des initiatives clés pour l'Organisation. La stratégie de communication doit reconnaître les efforts de communication actuellement déployés et partager les réussites en matière de communication.

## Recommandation 10 – Mobilisation du personnel

**Le Conseil de l'Europe devrait identifier des moyens judicieux, rapides et durables d'impliquer son personnel pour s'assurer de son réel engagement tout au long des processus.**

En s'appuyant sur l'expérience acquise ces dernières années dans ses échanges avec le personnel, le Conseil de l'Europe doit réfléchir et tirer des leçons en ce qui concerne les facteurs critiques de succès et les défis. Ce faisant, il doit identifier les bonnes pratiques à poursuivre, ajuster ou introduire pour garantir une participation inclusive, une représentation adéquate de son personnel dans les consultations (siège/bureaux extérieurs, genre, besoins particuliers, par exemple) et la coordination des différentes activités de mobilisation. Le type de mobilisation (enquête, atelier, par exemple), le niveau de précision et les modalités pratiques (en ligne, en face-à-face, par exemple) doivent être adaptés aux différentes initiatives et contextes, au(x) groupe(s) cible(s) et au but de la consultation.

La mobilisation constante tout au long d'une initiative ne signifie pas nécessairement d'avoir un processus de consultation permanent, mais elle exige un bon équilibre entre une mobilisation active et une communication transparente sur le processus et le processus de prise de décisions (voir recommandation 9).

# Annexes

---

Liens vers les annexes (Volume II) (en anglais uniquement):  
<https://rm.coe.int/dio-2024-44-eva-cm-volumeii-en/1680b18c5a>

Cette évaluation examine la manière dont le Conseil de l'Europe a géré le changement au cours de sa réforme administrative en cours. L'organisation est en constante évolution, mais le processus de réforme a été en grande partie réactif, compliqué par des défis externes tels que le covid-19 et la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ainsi que par des ressources limitées.

Une gestion efficace du changement pour cette réforme nécessite un mécanisme de prise de décision stratégique, une feuille de route et une description claires, une culture du changement, des ressources dédiées, un centre de gestion du changement centralisé, des lignes directrices pratiques et une évaluation approfondie de la faisabilité et de l'impact des initiatives de réforme. En outre, il faut une approche intégrée de la communication et de l'engagement du personnel.

Le Conseil de l'Europe doit décider s'il souhaite allouer les ressources nécessaires et mettre en place les structures et processus requis pour une gestion efficace du changement ou s'il maintient les niveaux d'effort actuels et réduit les réformes.

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

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