

ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AUX ACTIVITÉS DE COOPÉRATION



Rapport abrégé

Juin 2023

DIO-EVA(2023)41

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

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

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, juillet 2023

Référence:
(2023)41

Remerciements

La Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercie les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

Les représentants des États membres et un large éventail d'organismes nous ont donné accès, pendant toute l'évaluation, à des données et informations précieuses et ont gracieusement accepté de nous aider à approfondir notre connaissance de l'Organisation.

Principaux contributeurs à l'évaluation

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

Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'Évaluation
Malcolm Cox, évaluateur principal et auteur du rapport
Teodora Lukovic, évaluatrice senior
Cristina Matei, assistante d'évaluation
Clara Garcin, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Heidrun Ferrari, représentée par :
Cowan Coventry, consultant indépendant en évaluation

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
RÉSUMÉ	5
Méthodologie	5
Constats	6
Conclusions	7
Recommandations	7
1. INTRODUCTION ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION	8
1.1 Raison d'être et but de l'évaluation	9
1.2 Portée de l'évaluation	9
1.3 Objectifs, critères et questions de l'évaluation	9
1.4 Méthodologie	10
2. CONSTATS	11
3. ENSEIGNEMENTS TIRÉS	13
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15

Liste des abréviations

OSC	Organisation de la société civile
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DPC	Direction de la coordination des programmes
O(I)NG	Organisation (internationale) non gouvernementale
TI	Technologies de l'information
MAE	Grande entité administrative
PMM	Méthodologie de gestion de projets



Résumé

Ce document est une version abrégée du rapport intitulé « [Evaluation of civil society participation in co-operation activities](#) ».

L'évaluation a été menée afin de contribuer à la prise de décision concernant les efforts de l'Organisation pour renforcer la participation de la société civile, et afin de nourrir la réflexion sur une priorité stratégique de la Secrétaire Générale.

La société civile représente un élément important du processus démocratique et le Conseil de l'Europe encourage la participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes, des projets et des activités de coopération. La présente évaluation a pour but d'examiner les pratiques actuelles et leur ampleur, les forces et les faiblesses de la participation de la société civile aux activités de coopération, et notamment la mesure dans laquelle l'approche des droits de l'homme est appliquée. Les enseignements et les exemples de bonnes pratiques présentés dans ce rapport devraient servir de base aux décisions clés concernant la participation de la société civile aux travaux du Conseil de l'Europe. Ce rapport vient compléter les évaluations précédentes intitulées « Évaluation de la contribution des ONG à l'établissement des normes et de la supervision » et « Évaluation de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe ».

Méthodologie

L'équipe d'évaluation a examiné 15 documents stratégiques et 135 documents de projet, mené 86 entretiens et organisé deux groupes de discussion auxquels ont participé 120 représentants du Conseil de l'Europe, des donateurs, des autorités et des organisations de la société civile (OSC). L'équipe a également réalisé trois enquêtes, auxquelles elle a invité 1 825 agents et représentants d'OSC à répondre. Elle a reçu 797 réponses (44 %). Les données ont été analysées à l'aide de méthodes d'analyse quantitative, d'analyse qualitative de contenu et d'analyse comparative en utilisant un codage pour interpréter les réponses. Cette analyse a ensuite été interprétée en se référant à un cadre théorique utilisant une théorie du changement, ainsi qu'à une matrice d'évaluation.

Constats

Le Conseil de l'Europe obtient de bons résultats concernant la manière dont il utilise la participation de la société civile aux activités de coopération pour atteindre les objectifs des projets. Cependant, les OSC ont des besoins et des attentes pouvant aller au-delà des objectifs des projets – comme financer leurs dépenses de personnel et leurs coûts opérationnels, nouer des alliances et obtenir des soutiens politiques pour leurs prises de position – que le Conseil de l'Europe ne peut pas satisfaire. Face aux attentes irréalistes des OSC, il serait utile de communiquer davantage sur ce que signifie la participation de la société civile aux activités de coopération, en expliquant clairement le rôle que joue le Conseil de l'Europe, par opposition, en particulier, aux niveaux élevés de financement et de soutien politique pouvant être obtenus par des donateurs et par d'autres organisations internationales. La participation de la société civile aux activités de coopération offre de nombreuses occasions de nouer des liens multiples avec les autorités nationales et la société civile dans les États membres. Il s'agit là d'excellentes opportunités de contribuer au niveau organisationnel et pas seulement dans le cadre des activités de coopération, mais ces opportunités ne sont pas toujours saisies par le Conseil de l'Europe par le biais de ses équipes de projet. Au niveau organisationnel, le Conseil de l'Europe est vivement encouragé à renforcer la participation de la société civile, comme cela a été récemment exprimé dans la Déclaration de Reykjavik.

L'évaluation a confirmé les conclusions des évaluations précédentes en ce qui concerne les difficultés à pérenniser les relations avec les OSC et à les sélectionner le plus judicieusement possible. En effet, les processus de sélection des OSC pour les activités de coopération sont jugés équitables et transparents, mais des améliorations pourraient être apportées en faisant participer des groupes d'OSC plus diversifiés. En outre, les procédures et processus de travail sont très peu adaptés aux différentes situations des OSC, ce qui empêche certaines d'entre elles de prendre part aux activités de coopération. L'évaluation a montré qu'il était possible d'assurer une inclusion plus large de la société civile pour obtenir une plus grande diversité. Cela n'exclut pas de tenir compte des risques que peut parfois comporter la participation de la société civile lorsque des considérations politiques et des exigences de confidentialité entrent en jeu.

Le temps dont disposent les équipes de projet pour se consacrer à ce travail soulève également la question des ressources disponibles pour assurer la participation de la société civile aux activités de coopération. Les points de vue et commentaires favorables obtenus dans les données d'évaluation confirment que les équipes de projet du Conseil de l'Europe assument avec compétence et succès la pression et la charge de travail élevées que représente le fait d'intégrer les aspects transversaux de la gestion de projet à leurs activités. Le Conseil de l'Europe s'en remet donc aux compétences individuelles de ses équipes de projet. Or, si l'on veut intégrer la participation de la société civile à la gestion de projet de manière plus approfondie et plus large, il faudrait pouvoir s'appuyer sur une approche plus systématique, fondée sur des mécanismes organisationnels à même de soutenir et de faciliter le travail mené par les équipes de projet pour renforcer la participation de la société civile aux activités de coopération.

L'Organisation gère très bien les relations politiquement sensibles avec les autorités nationales et parvient à mettre en relation la société civile et les gouvernements, même dans des contextes politiques très polarisés. De cette façon, les activités de coopération sont plus en adéquation avec les divers besoins des citoyens. La participation de la société civile est également efficace pour renforcer les résultats des projets et les OSC disposent d'une bonne assise pour contribuer et influencer les autorités en vue d'un meilleur respect des normes et des conventions du Conseil de l'Europe. De plus, la participation de la société civile aux activités de coopération apporte une valeur ajoutée à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'approche des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en ce qu'elle propose des mesures concrètes pour mettre en œuvre ces approches transversales. Cela se limite cependant aux domaines où il est le plus facile d'obtenir des résultats, comme les droits des Roms et des Gens du voyage¹ et les droits de l'enfant, et cela n'est pas systématique, ni dans la mise en œuvre ni dans les comptes-rendus d'activités de coopération.

1. Le terme « Roms et Gens du voyage » utilisé au Conseil de l'Europe englobe la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. La présente note est une note de bas de page explicative et non une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

Conclusions

Les principales conclusions sont les suivantes :

- ▶ selon les termes de la Déclaration de Reykjavik, la participation de la société civile aux activités de coopération pourrait contribuer, d'une part « à renforcer encore le travail de l'Organisation sur le terrain », et d'autre part à « un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile [...], ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières » ;
- ▶ une meilleure communication est nécessaire avec les OSC, sachant qu'il est possible de donner davantage de moyens à la société civile pour mieux soutenir l'objectif organisationnel de contribuer à l'application, au suivi, à la défense et à la mobilisation en faveur des normes et conventions ;
- ▶ la sélection des OSC n'est pas aussi inclusive qu'elle pourrait l'être et ne permet pas d'obtenir la diversité qu'elle pourrait apporter ;
- ▶ de plus, les processus de travail que le Conseil de l'Europe impose aux OSC pour participer aux activités de coopération constituent un obstacle à une participation inclusive ;
- ▶ la participation de la société civile aux activités de coopération est un moyen très efficace de rapprocher la société civile des autorités et des services publics, ce qui, par voie de conséquence, renforce l'intérêt accordé aux citoyens en tant que détenteurs de droits, à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'approche des droits de l'homme ;
- ▶ la participation de la société civile est efficace lorsqu'elle vise les objectifs plus larges qui ont été fixés pour cette participation, qu'elle s'appuie sur une alliance de différentes OSC et qu'elle s'effectue sur une base plus permanente que la réalisation de projets uniques ;
- ▶ la participation de la société civile aux activités de coopération a un impact lorsque l'on veille à ce qu'elle soit cumulative – plusieurs projets – et à ce qu'elle permette de constituer des réseaux regroupant différentes OSC ;
- ▶ le rôle de facilitateur que joue le Conseil de l'Europe en permettant à la société civile et aux autorités nationales de nouer des relations de travail productives est unique en son genre et apporte une grande valeur ajoutée ;
- ▶ enfin, la participation de la société civile aux activités de coopération se combine naturellement très bien avec la méthodologie de gestion de projet (PMM) ainsi qu'avec l'approche des droits de l'homme, et peut être encore davantage intégrée.

Recommandations

Recommandation 1 : Inclure une partie consacrée à la participation de la société civile aux activités de coopération dans la politique relative à la société civile en cours d'élaboration. (Priorité élevée)

Recommandation 2 : Communiquer régulièrement avec les OSC sur la manière dont elles peuvent être associées aux travaux du Conseil de l'Europe au-delà des projets. (Priorité élevée)

Recommandation 3 : Développer le module de l'outil informatique PMM destiné aux parties prenantes pour suivre les OSC participantes. (Priorité élevée)

Recommandation 4 : Renforcer la capacité des équipes de projet à faire participer les OSC aux activités de coopération afin de les associer à l'ensemble des travaux de l'Organisation. (Priorité élevée)

Recommandation 5 : Étudier d'autres procédures qui faciliteraient la participation d'un éventail plus large d'OSC, notamment d'OSC en situation précaire. (Priorité élevée)

Recommandation 6 : Inclure des ressources pour différentes formes de soutien à la société civile dans tous les plans et programmes d'action par pays et thématiques. (Priorité élevée)

Recommandation 7 : Élaborer des mesures concrètes pour accroître les synergies entre les OSC dans les pays où des activités de coopération sont menées et privilégier le travail collectif avec les OSC. (Priorité élevée)

Recommandation 8 : Intégrer des objectifs et des indicateurs de participation de la société civile dans la conception des projets et des programmes individuels et inclure une partie consacrée à la société civile dans les rapports annuels. (Priorité élevée)

Recommandation 9 : Rencontrer régulièrement d'autres organisations internationales et donateurs afin d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de participation de la société civile. (Priorité moyenne)



1. Introduction et approche de l'évaluation

1. Le Conseil de l'Europe promeut les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe et au-delà. L'un de ses buts est de réaliser une union plus étroite entre ses membres en établissant des normes communes et en menant des activités de coopération dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales².
2. La société civile constitue un élément important du processus démocratique. Elle est invitée à coorganiser et/ou à participer à des activités, des projets et des manifestations visant à mettre en œuvre à l'échelle nationale la Convention européenne des droits de l'homme et portant notamment sur les domaines suivants: les droits de l'enfant, la protection des médias et des données, la traite des êtres humains, la lutte contre la discrimination et l'inclusion et la violence à l'égard des femmes³.
3. Le Sommet de Reykjavik, organisé en 2023 par le Conseil de l'Europe, a insisté sur l'importance de la société civile dans son appel à un bilan et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme et à un engagement significatif avec ces dernières⁴.
4. Il est attendu de cette évaluation qu'elle contribue à l'apprentissage organisationnel du travail avec la société civile, venant ainsi compléter les précédentes évaluations consacrées, d'une part à la contribution des ONG à l'établissement des normes et de la supervision, et, d'autre part, au suivi de la Conférence des OING⁵.

2. Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, disponible à l'adresse https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808fd8b8.

3. Suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile, rapport final SG/Inf(2022)13, disponible à l'adresse: <https://rm.coe.int/suivi-des-decisions-d-helsinki-sur-la-societe-civile-mise-en-oeuvre-de/1680a62b48>.

4. Déclaration de Reykjavik, mai 2023, disponible à l'adresse: <https://rm.coe.int/4e-sommet-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-du-conseil-de-l-europe/1680ab40c0>.

5. Évaluation de la Conférence des OING (rapport abrégé), disponible à l'adresse: <https://rm.coe.int/dio-2021-34-conf-ingo-report-fr/1680a2d8a2>.

1.1 Raison d'être et but de l'évaluation

5. En tant qu'évaluation thématique, la présente évaluation a pour but d'examiner les pratiques actuelles et leur ampleur, les forces et les faiblesses de la participation de la société civile aux activités de coopération, et notamment la mesure dans laquelle l'approche des droits de l'homme est appliquée. Il s'agit d'une évaluation formative, qui vise à mieux comprendre la participation de la société civile aux activités de coopération et d'en tirer des enseignements. Il s'agit d'évaluer l'efficacité de la contribution de la société civile aux activités de coopération afin de renforcer son impact.

1.2 Portée de l'évaluation

6. Dans le contexte de la présente évaluation, il faut entendre par « activités de coopération » tous les projets mis en œuvre au moyen de ressources extrabudgétaires. La période d'évaluation a été définie de façon à inclure les projets relevant des trois derniers cycles du Programme et Budget, à savoir 2018-19, 2020-21 et 2022-25. Afin de restreindre sa portée, l'évaluation n'a pas tenté d'évaluer les résultats des projets spécifiquement axés sur la société civile, mais a plutôt inclus les éléments transversaux de la participation de la société civile dans tous les types de projets, sans se concentrer sur la société civile en tant que groupe cible.

7. Des activités de coopération financées par des ressources extrabudgétaires ont été mises en œuvre ou sont en cours de planification sous la forme de plus de 840 projets⁶ depuis 2018, dans plus de 40 pays et régions, par plus de 60 divisions/unités différentes du Conseil de l'Europe.

1.3 Objectifs, critères et questions de l'évaluation

8. L'objectif de la présente évaluation était d'informer les décideurs sur la participation de la société civile aux activités de coopération du Conseil de l'Europe en :

1. analysant cette participation avec un accent particulier sur les bonnes pratiques et les obstacles rencontrés ;
2. déterminant quelle est la valeur ajoutée de cette participation ;
3. recherchant les possibilités d'optimiser cette participation.

9. La participation de la société civile aux activités de coopération a été évaluée sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficacités et de cohérence. Les questions générales et les sous-questions étaient les suivantes :

- ▶ **Pertinence** : Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération est-elle pertinente au regard des objectifs du Conseil de l'Europe ?
 - Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération répond-elle aux besoins du Conseil de l'Europe ?
 - Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération répond-elle aux besoins et aux priorités de la société civile ?
- ▶ **Efficacité** : Dans quelle mesure la société civile contribue-t-elle et participe-t-elle de manière efficace aux activités de coopération par le biais des processus conçus pour faciliter cette participation ?
 - Dans quelle mesure le Conseil de l'Europe applique-t-il les principes d'inclusion, d'équité et de transparence lorsqu'il sélectionne la société civile ?
 - Dans quelle mesure les processus et les façons de travailler du Conseil de l'Europe favorisent-ils une participation efficace de la société civile aux activités de coopération ?
- ▶ **Efficacité** : Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération est-elle efficace ?
 - Dans quelles conditions la participation de la société civile aux activités de coopération est-elle la plus efficace ?
 - Pour quelles raisons la participation de la société civile améliore-t-elle ou n'améliore-t-elle pas l'efficacité des activités de coopération ?

6. Selon les données extraites de l'outil informatique PMM le 6 juillet 2022.

- En ce qui concerne l'impact, dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération permet-elle à cette dernière de remplir son rôle de renforcement de la diversité dans les activités de coopération ?
- En ce qui concerne l'impact, quels sont les effets inattendus de la participation de la société civile aux activités de coopération ?
- ▶ **Cohérence**: Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération est-elle cohérente avec les objectifs du Conseil de l'Europe pour la société civile ?
 - Dans quelle mesure la participation de la société civile aux activités de coopération complète-t-elle sa participation à d'autres aspects de l'approche du Conseil de l'Europe et de l'approche d'autres institutions ?
 - Quelle valeur ajoutée la participation de la société civile aux activités de coopération apporte-t-elle à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'approche des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ?

1.4 Méthodologie

10. L'équipe d'évaluation a examiné 15 documents stratégiques et 135 documents de projet, mené 86 entretiens et organisé deux groupes de discussion auxquels ont participé 120 représentants du Conseil de l'Europe, des donateurs, des autorités et des organisations de la société civile. L'équipe a également réalisé trois enquêtes, auxquelles elle a invité 1 825 agents et représentants d'OSC à répondre. Elle a reçu 797 réponses (44 %). Les données ont été analysées à l'aide de méthodes d'analyse quantitative, d'analyse qualitative de contenu et d'analyse comparative en utilisant un codage pour interpréter les réponses. Cette analyse a ensuite été interprétée en se référant à un cadre théorique utilisant une théorie du changement, ainsi qu'à une matrice d'évaluation.



2. Constats

11. Les objectifs du Conseil de l'Europe concernant la participation de la société civile ont été définis à partir des principaux documents stratégiques suivants : la [Recommandation du Comité des Ministres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe](#), la [Déclaration de Reykjavik](#), la [Déclaration d'Helsinki](#), le [Cadre stratégique du Conseil de l'Europe](#), le [Suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile – rapport final](#), la [PMM](#) et le Guide pratique sur l'approche axée sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour les projets de coopération. Les objectifs sont de donner les moyens à la société civile de faire pression et plaider en faveur des normes et conventions du Conseil de l'Europe, et de contribuer à leur application et à leur suivi.

12. La compréhension de ces objectifs a permis à l'équipe d'évaluation d'identifier les possibilités supplémentaires que la participation de la société civile aux activités de coopération peut offrir à l'Organisation. Les conclusions peuvent par conséquent être examinées sous deux angles d'analyse : le fait que le Conseil de l'Europe réussisse ou non à améliorer les résultats des projets grâce à la participation de la société civile ; et la mesure dans laquelle les activités de coopération permettent une plus grande participation de la société civile au Conseil de l'Europe.

No.	Conclusions
Pertinence : optimiser les possibilités d'activités de coopération	
1	Le Conseil de l'Europe obtient de bons résultats dans son utilisation de la participation de la société civile aux activités de coopération pour répondre à ses besoins organisationnels au regard de ses objectifs de projet.
2	Les objectifs du Conseil de l'Europe visant à faire en sorte que la société civile contribue efficacement à l'application, au suivi, à la défense et à la mobilisation en faveur des normes et des conventions ne sont que partiellement réalisables dans le cadre des activités de coopération, car l'Organisation ne peut pas financer ces objectifs dans la mesure nécessaire au moyen des ressources extrabudgétaires.
3	La mesure dans laquelle la participation de la société civile aux activités de coopération contribue aux objectifs généraux de la participation de la société civile mentionnés dans la conclusion 2 est limitée car, dans la majorité des cas, cette participation ne répond qu'aux besoins spécifiques des projets, sans tenir compte des objectifs plus larges.
4	Les OSC ne sont pas toujours conscientes du fait que le Conseil de l'Europe n'a pas la capacité de financer la société civile à la manière d'un donateur ni que ce financement n'est pas une priorité de l'Organisation.

No.	Conclusions
5	De nombreux représentants d'OSC et membres des équipes de projet ne comprennent pas clairement en quoi la participation de la société civile aux activités de coopération pourrait permettre à cette dernière de contribuer au respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.
Efficiencia : l'équité et la transparence dans une perspective d'inclusion et de diversité	
6	L'Organisation obtient de bons résultats en ce qui concerne l'équité et la transparence des processus de sélection, ce qui est reconnu par toutes les parties prenantes.
7	La sélection des OSC qui participeront aux activités de coopération met l'accent sur l'équité et la transparence, mais ne tient pas compte autant qu'elle le pourrait de l'inclusion et de la diversité.
8	La participation de la société civile n'est pas assez encouragée dans une perspective d'inclusion et de diversité, alors que ces principes sont essentiels pour que la société civile puisse jouer le rôle prévu au niveau organisationnel dans les activités de coopération. En même temps, le Conseil de l'Europe ne peut remédier à cette lacune que dans une mesure limitée.
9	Les conditions à remplir pour obtenir des subventions et des financements sont trop complexes pour la majorité des OSC et représentent souvent plus de travail que d'avantages.
10	Les processus de travail, de communication et d'interaction du Conseil de l'Europe ne sont pas adaptés pour permettre une participation inclusive et diversifiée des OSC aux niveaux national et local.
Efficacité : rapprocher les activités de coopération des citoyens	
11	La participation de la société civile contribue à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'approche des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Cela permet au Conseil de l'Europe de rapprocher avec beaucoup de succès la société civile des autorités nationales et aux OSC de jouer leur rôle.
12	La participation de la société civile aux activités de coopération est plus efficace lorsque les objectifs plus larges de cette participation sont visés, à savoir : évaluer la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe, prendre en compte l'avis des détenteurs de droits et attirer l'attention sur les droits de l'homme.
13	L'alliance de différentes OSC rend la participation de la société civile aux activités de coopération plus efficace en étendant ses résultats à des cercles plus larges de bénéficiaires.
14	La participation de la société civile aux activités de coopération est plus efficace lorsqu'elle s'effectue sur une base plus permanente et a une portée plus large que celle de projets individuels.
15	La participation de la société civile aux activités de coopération est surtout entravée dans les contextes politiques conflictuels où la présence des OSC est remise en cause et où leur action militante et leur surveillance se heurtent à des résistances.
16	La participation de la société civile aux activités de coopération a un impact lorsqu'elle est cumulative et va au-delà d'un projet unique et de ses objectifs spécifiques.
17	Il y a une concentration des ressources et de la participation entre quelques OSC lorsque les projets ne privilégient pas les alliances entre plusieurs OSC. Cela conduit parfois à des situations où des OSC deviennent des partenaires obligés et se réservent l'exclusivité des bénéfices, ce qui va à l'encontre des objectifs de la participation de la société civile.
Cohérence : la spécificité de la relation du Conseil de l'Europe avec la société civile et les autorités	
18	L'approche particulière du Conseil de l'Europe consistant à créer des relations constructives et durables entre la société civile et les autorités apporte une réelle valeur ajoutée, qui complète les approches de la participation de la société civile développées par d'autres organisations.
19	La participation de la société civile aux activités de coopération complète très bien l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et l'approche des droits de l'homme dans la gestion de projet, en ce qu'elle permet de les mettre en œuvre par des mesures concrètes dans le cadre des projets.
20	Les approches multisectorielles et transversales de la PMM qui servent de cadre à la participation de la société civile ne sont pas pleinement adoptées ou mentionnées dans les rapports pour plusieurs raisons, telles que les contraintes de temps, l'importance inégale accordée à la participation de la société civile et les ajustements nécessaires dans l'approche et les priorités des parties prenantes.



3. Enseignements tirés

13. Il s'est avéré très difficile d'établir une liste actualisée des OSC, parce qu'il n'existe aucune pratique visant à organiser ces informations de manière systématique et que ces informations figurent dans des documents et des dossiers différents, sans lien entre eux et détenus par différentes entités. L'image obtenue de la société civile, classée par domaines thématiques et par pays où il existe des bureaux extérieurs, est donc incomplète. La diversité, la variété des points de vue, l'interconnexion et l'influence collective sont des éléments indispensables au bon fonctionnement de la société civile, et forment la base de la contribution essentielle que la société civile peut apporter au Conseil de l'Europe. Il est donc fondamental d'avoir une connaissance détaillée et actualisée de l'ensemble de la société civile, en relation avec les domaines thématiques du Conseil de l'Europe, et, pour cela, il faut disposer d'une base de données systématiquement alimentée et régulièrement révisée. Ainsi, au-delà du temps et des efforts ponctuels consacrés à la présente évaluation, la gestion des parties prenantes devrait faire partie intégrante de tous les domaines de travail du Conseil de l'Europe et, par conséquent, la mise à jour de la base de données doit être aussi efficace que possible.

14. Il est très important de distinguer entre les niveaux international, régional et local, ainsi qu'entre les types d'OSC (organisme de surveillance, défenseur des droits de l'homme, organisme de proximité, soutien aux victimes), ce qui a été illustré à plusieurs reprises dans les discussions relatives aux interactions entre les OING et les OSC nationales. Les OSC nationales ne sont pas toujours suffisamment armées ni compétentes pour traiter de questions intergouvernementales comme les politiques et les normes et ont besoin d'être soutenues pour remplir une telle fonction. Les OING permettent d'établir des liens avec les OSC régionales et nationales avec plus ou moins de succès, tandis que pour les questions nationales, le contact direct avec l'OSC nationale est plus efficace. Il en va de même de la distinction entre les OSC locales et les organisations faitières nationales. De la même façon, les OSC de surveillance doivent entretenir des relations différentes avec les autorités que les OSC d'aide aux victimes dont l'expertise est mieux accueillie. En outre, certains secteurs tendent à offrir à la société civile plus de possibilités de participation que d'autres. Les projets qui peuvent combiner différentes approches pour s'adapter à ces différences bénéficient d'une meilleure participation de la société civile que ceux qui ne sont pas en mesure de le faire.

15. Le Secteur jeunesse et les Ecoles d'études politiques ont un impact et une renommée auprès de la société civile dans l'ensemble du Conseil de l'Europe. Dans de nombreux entretiens, les représentants des OSC ont mentionné ces deux aspects lorsqu'ils ont décrit les autres effets de la participation de la société civile. Si le travail qu'ils effectuent avec la société civile vise plus explicitement à renforcer la société civile que la plupart des activités de coopération du Conseil de l'Europe, leur façon de prendre en compte la nature de la société civile, en reconnaissant qu'outre le fait de l'inviter, il faut lui donner des moyens d'agir, qu'il faut travailler sur le potentiel des OSC aussi bien que sur les services qu'elles peuvent déjà fournir, et qu'il faut mettre l'accent sur l'aspect collectif de la société civile, est un exemple dont il convient de s'inspirer.

16. Les procédures peuvent être simplifiées pour assurer la participation des OSC, comme cela a été fait pour certains projets qui avaient des missions et des buts similaires à ceux d'autres projets. Dans un cas, plutôt que de recourir à des subventions, des contrats classiques ont été signés avec les OSC. Ainsi, il leur a simplement été demandé de respecter le cahier des charges, sans passer par le processus de planification, de suivi et de rapport exigé pour les subventions. Cela montre que selon le contexte, les circonstances et le type d'OSC concernées, des modalités de participation plus simples peuvent être indiquées. Il pourrait également y avoir une simplification des procédures de communication, consistant à simplement tenir la société civile informée par le biais de listes de contacts, afin qu'elle ait une meilleure connaissance de base des travaux du Conseil de l'Europe.

17. Dans certains cas, les équipes de projet du Conseil de l'Europe ont déduit de la nature du travail que la société civile participait au projet. Dans les exemples étudiés, leur supposition s'est avérée juste dans la mesure où la participation de la société civile faisait partie intégrante des méthodes de travail des autorités. Dans d'autres cas, il est apparu que les autorités semblaient disposées à faire participer davantage la société civile, mais qu'elles n'étaient pas toujours informées de la possibilité ou des moyens de leur faire. La bonne pratique consistant à partager des lignes directrices sur la participation de la société civile a permis aux équipes de projet de communiquer davantage avec les autorités et de les influencer pour assurer une plus grande participation et un plus grand investissement des OSC. Cette pratique pourrait être généralisée à tous les projets, afin d'éviter les erreurs de jugement et d'exploiter toute volonté de suivre cette approche.

18. Les projets qui atteignent le plus haut niveau de participation de la société civile sont les projets présentant différentes composantes et prévoyant différents types d'activités, comme la sensibilisation, le renforcement des capacités, la recherche et l'enquête, et les processus collaboratifs de rédaction. Ces composantes intègrent également une variété de sujets et d'approches qui attirent différents types d'OSC et créent différents points communs entre différentes OSC. De tels projets offrent davantage de possibilités à différentes OSC, qui peuvent choisir de s'investir dans des domaines plus proches du travail qu'elles effectuent déjà. Ils créent aussi un besoin de constituer davantage d'alliances et de réseaux entre OSC, ce qui contribue à renforcer le tissu de la société civile dans des domaines thématiques donnés.



4. Conclusions et recommandations

19. L'approche du Conseil de l'Europe en matière de participation de la société civile aux activités de coopération est appropriée pour atteindre les objectifs spécifiques des projets. En revanche, cette approche n'est pas très claire en ce qui concerne les objectifs généraux de la participation de la société civile définis par l'Organisation. De ce point de vue, la participation de la société civile aux activités de coopération n'est que partielle et ne permet pas d'atteindre l'objectif plus large de permettre à la société civile de contribuer à l'application, au suivi, à la défense et à la mobilisation en faveur des normes et des conventions. Les différentes perceptions de la participation de la société civile aux activités de coopération pourraient s'améliorer grâce à une meilleure communication avec les OSC. La participation de la société civile aux activités de coopération offre de nombreuses occasions de nouer des liens multiples avec les autorités nationales et la société civile dans les États membres. Cependant, ces excellentes occasions d'apporter sa contribution sur le plan organisationnel, et pas seulement dans le cadre des activités de coopération, ne sont pas toujours saisies par le Conseil de l'Europe par le biais de ses équipes de projet.

20. La participation de la société civile aux activités de coopération pourrait contribuer davantage, selon les termes de la Déclaration de Reykjavik, d'une part « à renforcer encore le travail de l'Organisation sur le terrain », et d'autre part à « un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile [...], ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières ». Le renforcement du travail du Conseil de l'Europe sur le terrain et le renforcement de l'action de l'Organisation auprès des OSC et de son engagement avec ces dernières pourraient être combinés de manière très efficace, ce qui donnerait un plus grand impact aux deux aspects. Il faudrait pour cela renforcer le lien entre les activités de coopération et les objectifs généraux de la participation de la société civile définis par le Conseil de l'Europe, en communiquant davantage avec la société civile sur la manière dont les OSC peuvent contribuer à l'application, au suivi, à la défense et à la mobilisation en faveur des normes et des conventions européennes par le biais des activités de coopération, et en faisant participer un plus large éventail d'OSC à ces activités.

Recommandation 1 : La politique/stratégie relative à la participation de la société civile en préparation devrait inclure une partie consacrée à la participation de la société civile aux activités de coopération. Cette partie devrait préciser comment la participation de la société civile aux activités de coopération devrait contribuer à la politique/stratégie générale de l'Organisation en matière de participation de la société civile et inclure des mesures concrètes permettant de tirer pleinement parti des possibilités offertes par les activités de coopération pour nouer des liens avec la société civile locale et nationale et renforcer son rôle dans l'application, le suivi, la défense et la mobilisation en faveur des normes et des conventions. (Priorité élevée)

Recommandation 2 : Les OSC devraient être plus régulièrement informées de la manière dont elles peuvent être associées aux travaux du Conseil de l'Europe au-delà des projets (y compris en utilisant la partie consacrée aux activités de coopération de la politique/stratégie relative à la participation de la société civile lorsqu'elle sera disponible) par des moyens concrets tels que des lettres d'information, des courriels groupés, des communiqués, etc. (Priorité élevée)

Recommandation 3 : La Direction de la coordination des programmes (DPC) devrait développer le module de l'outil informatique PMM destiné aux parties prenantes. Ce module servira de base de données relative aux OSC et facilitera la collecte et la mise à jour des informations relatives à la société civile dans toutes les zones géographiques où des activités de coopération sont menées. (Priorité élevée)

Recommandation 4 : La DPC devrait renforcer la capacité des équipes de projet du Conseil de l'Europe à associer les OSC aux activités de coopération et, dans une perspective plus vaste, aux projets individuels visant à renforcer les liens avec la société civile et à contribuer à la politique/stratégie globale de l'Organisation relative à la participation de la société civile. À cette occasion, des conseils devraient être donnés sur la manière de traiter avec les autorités nationales qui imposent des restrictions à la société civile. (Priorité élevée)

21. La sélection des OSC qui participeront aux activités de coopération est équitable et transparente, mais elle n'est pas aussi inclusive qu'elle pourrait l'être et ne permet pas d'obtenir la diversité qu'elle pourrait apporter. Une plus grande inclusion et une plus grande diversité permettraient à la société civile de contribuer davantage aux objectifs généraux de la participation de la société civile définis par le Conseil de l'Europe. En tout état de cause, les processus de travail qu'impose le Conseil de l'Europe aux OSC pour participer aux activités de coopération constituent un obstacle à une participation inclusive, tandis que la communication et les interactions directes avec la société civile pourraient aussi être améliorées lors de la mise en œuvre des activités de coopération.

Recommandation 5 : Le Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire général adjoint, en collaboration avec les Grandes entités administratives (MAE), devrait examiner la possibilité de mettre en place d'autres procédures qui permettraient à un éventail plus large d'OSC de participer, notamment celles qui se trouvent dans des situations précaires. Ces procédures plus souples devraient englober les invitations, l'inscription des participants, la traduction et l'interprétation, les déplacements et les indemnités journalières, les missions de conseil et les subventions. (Priorité élevée)

22. La participation de la société civile aux activités de coopération est un moyen très efficace de rapprocher la société civile des autorités et des services publics, ce qui, par voie de conséquence, renforce l'intérêt accordé aux citoyens en tant que détenteurs de droits, à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'approche des droits de l'homme. La participation de la société civile est efficace lorsqu'elle vise les objectifs plus larges qui ont été fixés pour cette participation, qu'elle s'appuie sur une alliance de différentes OSC et qu'elle s'effectue sur une base plus permanente que la réalisation de projets uniques. Elle est moins efficace lorsque le contexte politique est conflictuel plutôt que coopératif, et conduit à une polarisation et à une manipulation de la société civile.

Recommandation 6 : La DPC ou les MAE compétentes devraient inclure, dans la mesure du possible, des ressources pour le soutien à la société civile dans tous les plans et programmes d'action par pays et thématiques, soit dans le cadre de projets hors programme, soit par des dotations budgétaires spécifiques pour l'ensemble des programmes. Ce financement permettrait de mettre en œuvre des mesures concrètes dans les pays où il existe des bureaux extérieurs, de renforcer la communication avec les OSC et de mieux analyser la société civile dans les pays où il existe des activités de coopération (voir les recommandations complémentaires 2, 4, 7 et 8). (Priorité élevée)

23. La participation de la société civile aux activités de coopération a un impact lorsque l'on veille à ce qu'elle soit cumulative – plusieurs projets – et à ce qu'elle permette de constituer des réseaux regroupant différentes OSC. La concurrence et la monopolisation de la participation par des OSC qui deviennent des partenaires obligés réduisent l'impact.

Recommandation 7 : La DPC, en collaboration avec les MAE et en associant le cas échéant les bureaux extérieurs, devrait élaborer des mesures concrètes pour accroître les synergies entre les OSC dans les pays où des activités de coopération ont lieu, et privilégier le travail collectif avec plusieurs OSC, plutôt que le travail avec des OSC/experts de la société civile isolés. Ces objectifs devraient être explicitement précisés dans la politique/stratégie relative à la participation de la société civile. (Priorité élevée)

Recommandation 8 : La DPC, en collaboration avec les MAE, devrait intégrer des objectifs et des indicateurs de participation de la société civile dans la conception des projets et des programmes individuels et inclure une partie consacrée à la participation de la société civile aux activités de coopération dans les rapports annuels, y compris dans les rapports d'étape et finaux des plans d'action par pays et les rapports d'évaluation. (Priorité élevée)

24. Le rôle de facilitateur que joue le Conseil de l'Europe en permettant à la société civile et aux autorités nationales de nouer des relations de travail productives et de travailler ensemble est unique en son genre et apporte une grande valeur ajoutée.

25. La participation de la société civile aux activités de coopération se combine naturellement très bien avec la PMM et l'approche des droits de l'homme. Cependant, la PMM et les cadres de participation de la société civile ne sont pas pleinement adoptés ou mentionnés dans les rapports. Les résultats des approches multisectorielles jugés particulièrement importants ne sont pas mis en pratique et ne sont pas suffisamment prioritaires.

Recommandation 9 : La DPC, par le biais de ses bureaux extérieurs, devrait rencontrer régulièrement d'autres organisations internationales et donateurs afin d'échanger sur les bonnes pratiques en matière de participation de la société civile aux activités de coopération. Ces rencontres devraient être utilisées par le Conseil de l'Europe pour mettre l'accent sur sa valeur ajoutée et son approche unique et complémentaire, et s'attirer ainsi le soutien d'organisations internationales et de donateurs. (Priorité moyenne)

Selon les termes de la Déclaration de Reykjavik, la participation de la société civile aux activités de coopération pourrait contribuer, d'une part «à renforcer encore le travail de l'Organisation sur le terrain», et d'autre part à «un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile [...], ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières». L'évaluation a montré que le Conseil de l'Europe gérait avec succès des relations politiquement sensibles telles que les relations entre les organisations de la société civile et les autorités. La participation de la société civile aux activités de coopération améliore les résultats des projets et renforce l'influence des organisations de la société civile sur les autorités en ce qui concerne les droits de l'homme. Des domaines d'amélioration ont été identifiés où il serait souhaitable que la participation de la société civile aux activités de coopération soit plus approfondie, tandis que l'Organisation ne tire pas pleinement parti des liens potentiels plus importants qu'elle entretient au niveau organisationnel avec les organisations locales de la société civile. Des recommandations sont formulées pour optimiser la participation de la société civile aux activités de coopération, concernant notamment la politique à développer en la matière au sein du Conseil de l'Europe. L'évaluation vient compléter les précédentes évaluations intitulées «Évaluation de la contribution des ONG à l'établissement des normes et de la supervision» et «Évaluation de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe».

www.coe.int

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