

CONTRIBUTION À LA MISE EN ŒUVRE NATIONALE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME PAR LE BIAIS DE PROJETS DE COOPÉRATION : UNE MÉTA-ÉVALUATION



Rapport final

Avril 2026

DIO-EVA(2026)03

Les analyses et recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez-vous adresser à la Division publications et identité visuelle, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.
Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Photos : @Shutterstock
© Conseil de l'Europe, avril 2026
Référence :
DIO-EVA(2026)03

Remerciements

La Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et l'Investigation souhaite exprimer sa gratitude aux nombreux acteurs qui ont contribué de leur temps et de leur expertise à ce rapport d'évaluation.

La Direction adresse ses chaleureux remerciements aux membres du Groupe de référence pour leurs contributions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie de l'évaluation ainsi que le présent rapport.

Principaux contributeurs à l'évaluation

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

Robert Stryk, directeur,
Helen Nelson, Cheffe de la division de l'Évaluation,
Malcolm Cox, évaluateur senior,
Marta Borkowska, assistante d'évaluation.
Olivia Lavigne, assistante d'évaluation.

Expertise externe
Abigail Hansen, évaluatrice.

Table des matières

Liste des figures et des tableaux	4
Abréviations	5
Synthèse.....	6
1. Introduction	9
1.1. Genèse de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme.....	9
1.2. Contexte opérationnel	10
2. Objet et portée de la méta-évaluation.....	11
3. Utilisateurs de la méta-évaluation	11
4. Méthodologie de la méta-évaluation	12
4.1. Questions d'évaluation.....	12
4.2. Analyse de la méta-évaluation	13
4.3. Défis et limites de la méta-évaluation.....	14
5. Principaux constats	14
5.1. Analyse évaluative de la manière dont les projets soutiennent la mise en œuvre nationale de la Convention	14
5.2. Recommandations issues des évaluations et des audits	17
5.3. Efficacité de la manière dont les projets soutiennent la mise en œuvre nationale de la Convention	18
5.4. Résumé des facteurs ayant une influence sur l'efficacité du soutien	22
5.5. Facteurs externes favorisant ou entravant le soutien à la mise en œuvre de la Convention	23
5.6. Facteurs internes favorisant ou entravant le soutien à la mise en œuvre de la Convention	24
6. Enseignements tirés	41
7. Conclusions	42
8. Recommandations récurrentes.....	42
Annexes.....	44

Liste des figures et des tableaux

Tableau 1 : Questions de la méta-évaluation	12
Tableau 2 : Sources des données utilisées pour la méta-évaluation	13
Tableau 3 : Classement des questions d'évaluation (QE) (Source : Évaluation par critère/rapport).....	15
Tableau 4 : Classement des catégories de recommandations en fonction de leur fréquence (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	17
Tableau 5 : Résultats tels que présentés dans les évaluations analysées dans le cadre de cette étude (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	19
Tableau 6 : Catalyseurs et facteurs clés de réussite identifiés dans les rapports d'évaluation (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	22
Tableau 7 : Approche du Conseil de l'Europe fondée sur les droits humains (source : Conseil de l'Europe).37	
Tableau 8 : Types de participation présentés dans les rapports d'évaluation (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	39
Figure 1 : Surveillance de l'exécution des arrêts (source : Conseil de l'Europe).....	10
Figure 2 : Carte thermique des résultats de la méta-évaluation, à partir des questions d'évaluation (Source : Évaluation par indicateur/rapport)	16
Figure 3 : Représentation graphique des taux d'activités ayant permis de réaliser les objectifs – 459 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	20
Figure 4 : Représentation graphique de la conversion des activités en résultats, par catégorie – 1500 références (source : analyse de la méta-évaluation des rapports).....	21
Figure 5 : Représentation graphique des différentes catégories de résultats mentionnées dans l'ensemble des rapports – 379 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	21
Figure 6 : Évaluation du suivi des résultats individuels – 89 références dans 37 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	22
Figure 7 : Évaluation des facteurs externes (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	23
Figure 8 : Évaluation des facteurs internes (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	25
Figure 9 : Références à la Convention dans les rapports d'évaluation (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	25
Figure 10 : Évaluation du type d'activité – 774 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	28
Figure 11 : Domaines concernés par les changements, par activité - 459 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	28
Figure 12 : évaluation de la contribution du programme HELP à l'efficacité - 72 références dans 20 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	29
Figure 13 : Évaluation de la conception des PMM – 126 références dans 39 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	30
Figure 14 : Analyse de la gestion basée sur les résultats de la PMM dans les rapports d'évaluation – 126 références dans 39 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	31
Figure 15 : Évaluation de la continuité de la relation en tant que facteur favorable – 119 références dans 40 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	33
Figure 16 : Évaluation de l'impact de la communication externe - 125 références dans 39 rapports (source : analyse de la méta-évaluation des rapports)	34
Figure 17 : Évaluation de l'impact des ressources consacrées aux projets sur ces derniers (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	35
Figure 18 : Évaluation de l'impact des bureaux extérieurs et de la décentralisation sur les projets (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)	36

Figure 19 : Fondements de l'approche du Conseil de l'Europe fondée sur les droits humains (source : Conseil de l'Europe).....	37
Figure 20 : Évaluation de l'intégration de l'approche fondée sur les droits humains (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	38
Figure 21 : Évaluation de l'intégration d'une dimension de genre dans les projets (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports).....	40

Abréviations

Convention (la)	Convention européenne des droits de l'homme
Cour (la)	Cour européenne des droits de l'homme
OSC	Organisation de la société civile
DPC	Direction de la coordination des programmes
UE	Union européenne
MAE	Entité administrative principale
PMM	Méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe

Synthèse

a. La présente méta-évaluation a permis de dégager les enseignements particulièrement utiles et éclairants fournis par les évaluations et audits externes des projets et des programmes mis en œuvre au cours de la période 2019-2024. Elle porte sur l'appui des projets à la mise en œuvre nationale de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), qui est l'un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe et le domaine qui concentre le volume le plus important de projets et de programmes au sein de la structure opérationnelle de l'Organisation.

But et objectifs

b. Une méta-évaluation consiste à combiner méthodiquement les résultats d'un ensemble d'évaluations autonomes afin de dégager des tendances générales, des effets récurrents ou des corrélations. Son intérêt réside dans sa capacité à agréger les constats, à faire apparaître des convergences, des contradictions et des enseignements généraux qui ne ressortiraient pas nécessairement des évaluations prises isolément.

c. Elle offre une vue d'ensemble des évaluations décentralisées menées entre 2019 et 2024 en les analysant à travers le prisme thématique du soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention. La méta-évaluation examine conjointement les dimensions liées à la gestion des projets et celles relevant du cadre plus large de la coopération au sein du Conseil de l'Europe.

d. Les objectifs étaient les suivants :

- identifier les facteurs qui facilitent ou entravent la mise en œuvre nationale de la Convention,
- mettre en évidence les éléments clés récurrents qui permettent aux projets de soutenir la mise en œuvre de la Convention,
- déterminer les moyens d'améliorer le soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre nationale de la Convention.

e. La méta-évaluation vise à éclairer la conception et la mise en œuvre futures des projets, afin de renforcer leur efficacité dans le soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention.

Méthodologie

f. Au total, 65 rapports ont été examinés : 52 évaluations décentralisées menées par les entités administratives principales (MAE), 11 audits externes et deux rapports de suivi basés sur les résultats. Ces documents ont été analysés à l'aide d'indicateurs dérivés des critères d'évaluation – pertinence, cohérence, efficience et efficacité. Dans un premier temps, chaque rapport a été noté en fonction des questions auxquelles l'évaluation devait répondre ; une analyse approfondie a ensuite été conduite pour dégager les thèmes récurrents. Un outil d'intelligence artificielle (IA) expérimental a été testé pour l'examen documentaire, mais son utilisation s'est révélée non-concluante en raison de limitations techniques liées au traitement de données et de contraintes de sécurité imposées par l'environnement informatique. En effet, l'outil ne permettait ni d'évaluer les rapports au regard des indicateurs des questionnaires et de leurs différentes rubriques, ni d'extraire des données qualitatives exploitables. La diversité des approches méthodologiques et la qualité inégale des rapports ont également compliqué la notation. Il a donc été décidé de confier l'analyse qualitative à des évaluateurs, afin de tenir pleinement compte de ces variations.

L'examen des recommandations contenues dans les rapports, complété par l'analyse des 20 réponses et plans d'action du management disponibles, a permis de classer les recommandations par catégorie et d'évaluer leur niveau de mise en œuvre à partir des données de suivi. Enfin, 12 entretiens ont été menés avec des acteurs clés de la gestion de projet, de la coordination des programmes et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette approche systématique de l'analyse – incluant l'utilisation de systèmes de codification et l'étude de différences contextuelles en tant que facteurs de variation de la qualité –, complétée par les exercices de validation, garantit la prise en compte des éléments contextuels et d'interprétation dans les constats.

g. Les rapports d'évaluation n'étant pas systématiques, ils ne permettent pas de dresser un bilan global de la contribution des projets à la mise en œuvre de la Convention. La qualité de l'évaluation des différents aspects de cette contribution varie sensiblement d'un rapport à l'autre et leur portée demeure trop limitée pour fournir des données quantitatives exploitables au niveau de l'Organisation. En revanche, les éléments récurrents observés dans plusieurs évaluations constituent une base qualitative solide pour apprécier cette contribution.

Constats

h. Les évaluations présentent un tableau contrasté des forces et des faiblesses des projets visant à soutenir la mise en œuvre de la Convention. **L'analyse initiale des critères retenus pour l'évaluation a montré que la pertinence était le critère le plus souvent satisfait, suivie de l'efficacité, puis de l'efficacé.** Une analyse approfondie a toutefois montré que ces résultats n'étaient pas fiables, en particulier pour ce qui concerne l'efficacité.

i. Les tendances et schémas récurrents qui se dégagent des rapports d'évaluation mettent en évidence plusieurs atouts du Conseil de l'Europe : **un forte capacité d'adaptation, un engagement soutenu des parties prenantes, la continuité du soutien et une approche axée sur les droits humains.** Parallèlement, la méta-évaluation montre que l'intégration d'une dimension de genre est traitée de manière superficielle, tant dans certaines évaluations que dans plusieurs projets et programmes.

j. Les données disponibles sur l'efficacité et l'impact des projets et programmes demeurent limitées. Dans l'ensemble des rapports d'évaluation, les résultats sont fragmentaires. Cette situation s'explique en grande partie par des difficultés récurrentes liées à la conception des projets, à la gestion basée sur les résultats et aux modalités de mise en œuvre des projets.

k. Les recommandations formulées dans les rapports publiés durant la période de référence révèlent l'existence de problèmes récurrents qu'il convient de résoudre dans le cadre des projets visant à soutenir la mise en œuvre de la Convention.

Conclusions

l. La valeur ajoutée des projets de soutien à la mise en œuvre de la Convention réside dans l'expertise juridique du Conseil de l'Europe, dans une relation de confiance durable avec les États membres ainsi que dans sa présence durable et physique dans ces pays, et enfin dans son approche axée sur les droits humains, qui garantit des processus participatifs et une attention particulière portée aux détenteurs de droits et aux groupes vulnérables.

m. Les rapports d'évaluation mettent régulièrement en évidence des difficultés liées à la conception des projets et au suivi basé sur les résultats, auxquelles l'Organisation n'a pas apporté de réponse satisfaisante entre 2019 et 2024.

n. Les recommandations récurrentes sont jugées particulièrement pertinentes et méritent d'être rappelées. Elles ont été reformulées à partir de l'analyse, ainsi que des contributions ultérieures des principales parties prenantes et du groupe de référence de la méta-évaluation.

Recommandations réitérées

Recommandation 1 : Les équipes de projet devraient viser des résultats interconnectés, capables de générer une chaîne d'effets et de contribuer collectivement à l'impact global du projet. Les superviseurs de projet devraient renforcer l'intégration de la méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe (PMM) dans leurs processus de supervision et d'approbation, afin d'aligner davantage les efforts sur les objectifs de l'Organisation et d'améliorer la qualité de la conception et de l'évaluation des projets. (Importance élevée)

Recommandation 2 : Les équipes de projet devraient renforcer le suivi basé sur les résultats, qui est plus pratique et complet, et se fonde sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs solides au niveau des produits et des résultats. Les superviseurs sont invités à soutenir un suivi plus étendu, conforme à la PMM, avec l'appui, lorsque c'est possible, des responsables du suivi et de l'évaluation pour l'orientation méthodologique et l'assurance qualité des données. (Importance élevée)

Recommandation 3 : Les équipes et superviseurs de projet devraient renforcer et systématiser l'intégration d'une approche intégrée de la dimension de genre et d'une approche axée sur les droits humains, en s'appuyant sur la PMM et sur l'expertise des conseillers en matière de genre. Les objectifs associés à cette intégration devraient être clairement formulés dans la PMM, en mettant davantage l'accent sur leur finalité. (Importance moyenne)

Recommandation 4 : Les équipes et superviseurs de projet devraient renforcer la coordination et la communication autour du lien entre les projets de coopération et la mise en œuvre nationale de la Convention (en tant que principe fédérateur des travaux du Conseil de l'Europe) avec les parties prenantes externes, notamment les donateurs, d'autres organisations internationales et un éventail élargi d'acteurs nationaux au-delà des partenaires et groupes cibles directs des projets. À cette fin, une collaboration et une communication accrues avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme seraient souhaitables. (Importance moyenne)

Recommandation 5 : Les équipes et superviseurs de projet devraient envisager différentes modalités de mise en œuvre, afin d'adapter au mieux les interventions aux parties prenantes, aux périodes et aux contextes nationaux ou locaux concernés – pas seulement pour répondre aux défis et aux crises – et évaluer les éléments indiquant que ces différentes modalités permettent d'obtenir de meilleurs résultats. (Importance moyenne)

1. Introduction

1. La méta-évaluation consiste en une analyse consolidée des constats, conclusions et recommandations issues de plusieurs évaluations décentralisées menées par le Conseil de l'Europe, des réponses du management ainsi que des rapports d'audit externes portant sur la mise en œuvre nationale de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). Elle s'inscrit dans le programme de travail 2024-2027 de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO)¹.

2. Son objectif global est de fournir une évaluation de l'ensemble des activités de coopération menées par l'Organisation pour soutenir la mise en œuvre de la Convention, et de mettre en avant les recommandations issues des évaluations et audits qui demeurent pertinentes et utiles pour renforcer l'action du Conseil de l'Europe. La méta-évaluation met en lumière les difficultés et tendances récurrentes observées dans les programmes et projets, ainsi que les facteurs qui facilitent ou entravent l'obtention de résultats positifs dans la mise en œuvre de la Convention par les États membres.

1.1. Genèse de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme

3. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme, constitue le premier engagement international du Conseil de l'Europe en faveur de la protection des droits humains. Ce traité international lie juridiquement les États membres du Conseil de l'Europe. Les pays signataires s'engagent à respecter un ensemble de normes comportementales et à garantir les droits humains et les libertés fondamentales des citoyens. La Convention s'inscrit dans un système de conventions, de chartes et de traités qui approfondissent plusieurs de ses articles et aspects (appelés « conventions spécifiques » dans le présent document). Elle constitue le socle du système conventionnel. La Convention guide tous les travaux de l'Organisation, tout comme le processus d'exécution des arrêts au niveau national, réaffirmé dans la Déclaration de Bruxelles de 2015² et la Déclaration de Copenhague de 2018³.

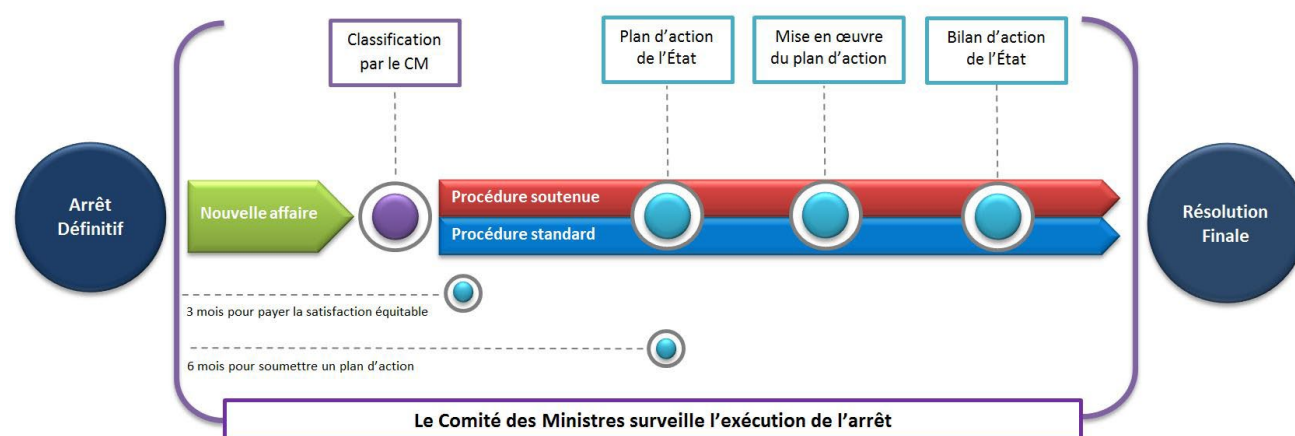
4. Le Conseil de l'Europe apporte un soutien multiforme à la mise en œuvre nationale de la Convention dans les pays (y compris aux niveaux local et régional). Pour l'Organisation, c'est avant tout l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sous la surveillance du Comité des Ministres, qui garantit la mise en œuvre nationale de la Convention (voir figure 1). En vertu de l'article 46 de la Convention, les États membres ont l'obligation juridique de remédier aux violations constatées par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) en prenant des mesures spécifiques en faveur du requérant (mesures individuelles) et en adoptant des mesures destinées à prévenir la répétition de violations similaires (mesures générales).

1. [Programme de travail 2024-2027 de la DIO](#), GR-PBA(2024)5.

2. [Déclaration de Bruxelles - de la Cour européenne des droits de l'homme](#), 2015.

3. [Déclaration de Copenhague](#), 2018.

Figure 1 : Surveillance de l'exécution des arrêts (source : Conseil de l'Europe)



5. Le sous-programme « Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen » du Programme et Budget⁴ doit fournir des orientations aux niveaux normatif et politique en réponse aux défis posés aux droits humains dans les sociétés européennes. Il facilite le dialogue intergouvernemental et soutient les autorités nationales dans le traitement des points soulevés par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et par d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe.

1.2. Contexte opérationnel

6. Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soutient les États membres dans leurs efforts visant à exécuter les arrêts de la Cour. L'exécution des arrêts implique l'adoption de mesures individuelles (indemnisation, libération, réouverture de procédures pénales, etc.) ainsi que de mesures générales, qui peuvent nécessiter des changements systémiques et structurels au niveau national. Ces mesures sont souvent complexes et multidimensionnelles et requièrent l'intervention de divers acteurs nationaux (parlement, pouvoir judiciaire, acteurs de la justice pénale et ministères). On observe par ailleurs un renforcement des synergies et des interactions entre le Service et les divisions chargées de la mise en œuvre des programmes de coopération.

7. La mise en œuvre nationale de la Convention est assurée par l'élaboration de normes, un suivi et une coopération sur les arrêts de la Cour relatifs à des aspects spécifiques de la Convention. Les domaines thématiques prioritaires sont définis dans le cadre des travaux du sous-programme « Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ».

8. Parallèlement aux travaux du Service de l'exécution des arrêts, plus de 300 projets de coopération sont mis en œuvre chaque année, pour une durée généralement comprise entre deux et quatre ans. Environ un tiers de ces projets sont étroitement liés à la mise en œuvre nationale de la Convention⁵.

9. Les projets sont gérés conformément à la méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe⁶ (PMM), appliquée de manière systématique au sein de l'Organisation depuis la publication d'un manuel en

4. [Programme et Budget 2024-2027](#).

5. Sur la base des projets menés au cours de la période d'évaluation 2019-2024.

6. [Méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe](#), 2016.

2016 et le lancement d'une plateforme informatique en 2017. Auparavant, les projets de coopération étaient suivis au moyen d'une base de données des activités. La PMM repose sur quatre piliers : i) la stratégie et les valeurs de l'Organisation, ii) la gestion basée sur les résultats, iii) l'approche axée sur les droits humains et iv) la présence sur le terrain. Deux documents ont été publiés dans ce cadre : la Boîte à outils du Conseil de l'Europe sur l'intégration d'une dimension de genre dans les projets de coopération⁷ (2018) et le guide pratique sur l'approche axée sur les droits humains (HRA) du Conseil de l'Europe pour les projets de coopération⁸ (2020).

2. Objet et portée de la méta-évaluation

10. L'objectif était de synthétiser les éléments d'information et indications susceptibles d'orienter la conception et la mise en œuvre des projets, afin d'améliorer leur capacité à soutenir la mise en œuvre nationale de la Convention et, ce faisant, d'en renforcer l'efficacité.

11. Objectifs de la méta-évaluation :

- identifier les facteurs qui facilitent ou entravent la mise en œuvre nationale de la Convention,
- mettre en évidence les éléments clés récurrents qui permettent aux projets de soutenir la mise en œuvre de la Convention,
- déterminer les moyens d'améliorer le soutien apporté par le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre nationale de la Convention.

12. La méta-évaluation a été réalisée en 2024 par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, avec l'appui d'une consultante externe⁹. Elle a porté sur les évaluations décentralisées du Conseil de l'Europe ainsi que sur les audits externes des projets et programmes achevés et disponibles couvrant les cinq dernières années (2019-2024).

3. Utilisateurs de la méta-évaluation

13. Les principaux utilisateurs de la méta-évaluation sont les services d'appui à la mise en œuvre nationale de la Convention, en particulier ceux qui comptent la plus forte proportion de projets dans ce domaine : **Efficacité du système de la Convention aux niveaux national et européen ; Indépendance et efficacité de la justice ; Prisons et police ; et l'anti-discrimination.**

14. Les autres utilisateurs visés sont, entre autres, les acteurs de la mise en œuvre nationale de la Convention, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Cabinet du Secrétaire Général et du Secrétaire Général adjoint, le Secrétariat du Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Direction du programme et du budget, la Direction de la coordination des programmes (DPC), la Direction générale des droits humains et de l'État de droit, ainsi que la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine.

7. [Boîte à outils du Conseil de l'Europe sur l'intégration de la dimension de genre dans les projets de coopération, 2018.](#)

8. [Guide sur l'approche axée sur les droits de l'homme pour les projets de coopération, 2020.](#)

9. Abigail Hansen.

4. Méthodologie de la méta-évaluation

15. L'analyse des évaluations et des audits a permis d'identifier les tendances et schémas récurrents du soutien apporté par les projets à la mise en œuvre nationale de la Convention. Elle s'est appuyée sur un cadre d'évaluation structuré autour de questions portant sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacé ainsi que sur l'intégration d'une dimension de genre et sur l'approche axée sur les droits humains dans les projets et programmes¹⁰. La méthodologie est présentée plus en détail à l'annexe 1.

16. Afin d'éviter toute simplification excessive des constats spécifiques et de tenir compte de la variabilité des rapports d'évaluation, les évaluateurs ont pris en considération la qualité des rapports, les différentes interprétations possibles des constats pour chaque ensemble et catégorie, ainsi que les raisons de ces observations et le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Des entretiens et consultations ont été menés avec le groupe de référence pour vérifier et valider les constats.

4.1. Questions d'évaluation

17. Huit questions ont servi de base à l'analyse, structurées autour des principaux axes de réflexion retenus par le groupe de référence. Les données factuelles ont été analysées afin d'évaluer les réalisations des programmes, les types d'assistance technique efficaces, les facteurs qui entravent ou favorisent la capacité de l'Organisation à soutenir efficacement les autorités nationales dans la mise en œuvre de la Convention, ainsi que la contribution des différents acteurs à ces efforts.

Tableau 1 : Questions de la méta-évaluation

1.	Que nous apprennent les évaluations sur les programmes ? Quelles sont les principales réalisations et faiblesses récurrentes ?
2.	Dans quelle mesure les activités liées aux projets s'inscrivent-elles dans la stratégie du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre nationale de la Convention ? Dans quelle mesure le Service de l'exécution des arrêts bénéficie-t-il du soutien apporté par le projet et y contribue-t-il ?
3.	Dans quelle mesure la méthodologie de gestion de projet renforce-t-elle le soutien à la mise en œuvre nationale ? Le Conseil de l'Europe dispose-t-il de tous les outils et ressources nécessaires pour fournir ce soutien ?
4.	Dans quelle mesure les différentes formes d'assistance technique soutiennent-elles efficacement la mise en œuvre nationale (expertise, législation, politiques publiques, pratiques, développement institutionnel, renforcement des capacités (outils et formation), campagnes et sensibilisation, subventions, réseaux et partenariats) ?
5.	Dans quelle mesure les différents types d'acteurs (parlementaires, élus locaux et régionaux, membres de commissions intergouvernementales, membres de mécanismes de suivi et organisations de la société civile (OSC)) sont-ils déterminants pour l'efficacité du soutien à la mise en œuvre nationale ?
6.	Quel est le degré d'efficacité des activités relatives à la mise en œuvre de la Convention au sein de l'Organisation ?
7.	Quels sont les principaux facteurs internes et externes, favorables ou défavorables, qui influencent le soutien à la mise en œuvre nationale ?
8.	Quels sont les principaux succès et défis concernant l'intégration d'une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains dans la méthodologie de gestion de projet ? Quel est le bilan des outils d'intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains – Boîte à outils du Conseil de l'Europe sur l'intégration d'une dimension de genre, rôles des conseillers en matière de genre dans les bureaux régionaux et le Guide pratique sur l'approche axée sur les droits humains ?

10. Par souci de concision, les « projets », dans le présent rapport, désignent les projets ainsi que les programmes dans lesquels ces projets s'inscrivent, sauf lorsque l'analyse porte spécifiquement sur les programmes. 13 évaluations concernent des programmes regroupant plusieurs projets.

4.2. Analyse de la méta-évaluation

18. Les évaluations réalisées entre 2019 et 2024 figurent dans l'échantillonnage (52). Tous les rapports disponibles, publics et internes, ont été pris en compte. Les 11 rapports d'audit sur des projets de coopération ont été pris en compte, ainsi que les deux rapports de suivi basés sur les résultats portant sur le voisinage méridional, afin d'inclure cette zone géographique dans l'analyse. Au total, 65 rapports ont été examinés, ainsi que 20 réponses et plans d'action du management.

Tableau 2 : Sources des données utilisées pour la méta-évaluation

Sources	Nombre
Rapports d'évaluation	52
Rapports d'audit externe	11
Réponses et plans d'action du management	20
Rapports de suivi basés sur les résultats	2
Nombre total de rapports	85
Entretiens	12

19. La qualité de chaque rapport d'évaluation a été notée sur une échelle de 1 à 3, en fonction de la fiabilité des données factuelles et de la cohérence des conclusions. Cette note a ensuite été utilisée pour pondérer l'évaluation initiale et les constats, de manière à donner plus de poids aux rapports de grande qualité et moins à ceux de qualité inférieure.

20. Les rapports ont été codés de manière thématique (voir annexe 6), sur la base des questions d'évaluation, ce qui a permis d'appliquer un codage déductif basé sur des catégories préétablies. Chaque question d'évaluation a ensuite fait l'objet d'une analyse, complétée par 12 entretiens avec les principaux acteurs de la coordination et de la mise en œuvre des projets et programmes, ainsi qu'avec des agents du Service de l'exécution des arrêts de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit. Le but était de valider les résultats de l'analyse et de recueillir des éléments contextuels permettant d'éclairer les tendances et schémas identifiés.

21. Une première analyse a permis de produire des cartes thermiques illustrant la fréquence et la qualité des données au regard des caractéristiques contextuelles propres aux projets et programmes du Conseil de l'Europe. Une analyse approfondie a toutefois montré que ce type de notation n'était pas fiable, en particulier en ce qui concerne l'efficacité. Une analyse plus détaillée a confirmé ce constat et a examiné les questions d'évaluation dans le contexte de chaque rapport. Les recommandations, les réponses du management et les enseignements tirés des évaluations ont été passés en revue afin de compléter les caractéristiques contextuelles.

22. Conformément au cahier des charges, les évaluateurs ont testé l'utilisation de l'IA dans le cadre de la méta-évaluation en élaborant des prompts pour générer des évaluations initiales parallèles des différents indicateurs, comparer les résultats et vérifier la précision et la validité des outils utilisant l'IA¹¹. Un outil d'IA expérimental a été testé pour réaliser un examen documentaire des rapports, mais l'analyse s'est avérée non

11. Dans un premier temps, Mistral et Llama ont été utilisés dans un environnement de test sécurisé des serveurs informatiques du Conseil de l'Europe. Par la suite, Jylo a été intégré en tant qu'outil d'IA, également hébergé dans l'environnement sécurisé du Conseil de l'Europe.

pertinente en raison des limitations du traitement de données et des contraintes de sécurité imposées par l'environnement informatique. L'outil n'a pas été capable d'évaluer les rapports au regard des indicateurs des questions d'évaluation et de leurs différentes rubriques, ni d'extraire des données qualitatives exploitables.

4.3. Défis et limites de la méta-évaluation

23. Les rapports d'évaluation et les audits, très divers, ont un lien direct ou indirect avec la Convention. Ils se caractérisent par une forte hétérogénéité, qu'il s'agisse des objectifs, de la portée, des utilisateurs ou de la méthodologie. Le cadre de codage a délibérément été conçu pour tenir compte de cette diversité. La méthodologie appliquée pour la méta-évaluation a permis de dégager des points communs et des tendances, tout en respectant les spécificités de chaque rapport.

24. L'analyse de la qualité des rapports d'évaluation a mis en évidence un manque de cohérence, tant en ce qui concerne la fiabilité des données que la solidité de l'analyse et de l'interprétation. Les évaluateurs ont délibérément écarté les affirmations non étayées et les interprétations approximatives. Seuls les facteurs les plus fréquemment observés dans les données ont été retenus.

25. Toutes les thématiques n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation ou d'un audit, la prise en compte sectorielle des données est fragmentaire et inégale. Il est possible que certaines entités du Conseil de l'Europe adhèrent déjà aux recommandations formulées ; celles-ci pourraient constituer des exemples de bonnes pratiques non identifiées dans la méta-évaluation.

5. Principaux constats

5.1. Analyse évaluative de la manière dont les projets soutiennent la mise en œuvre nationale de la Convention

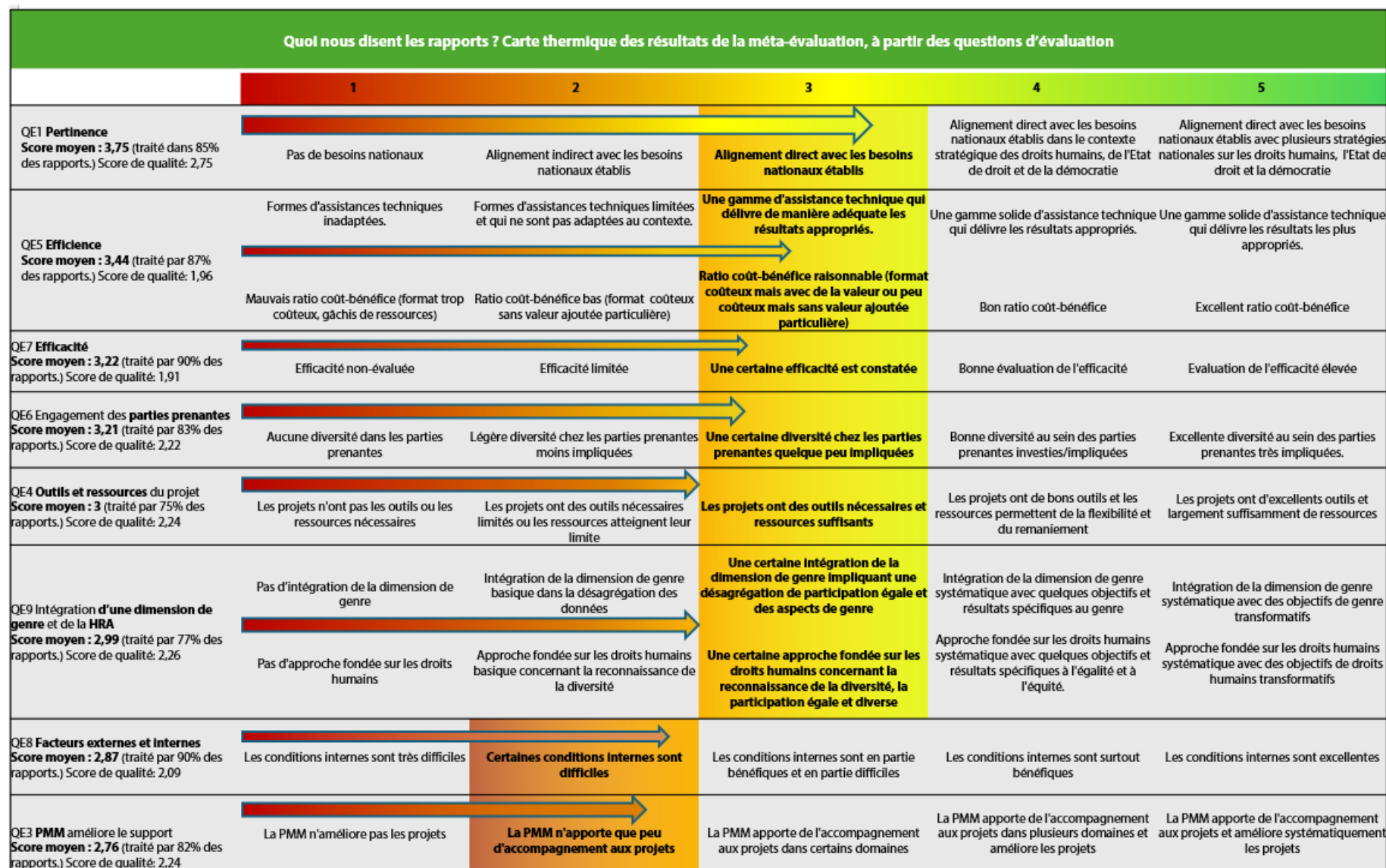
26. Les évaluations présentent un tableau contrasté des forces et faiblesses des projets visant à soutenir la mise en œuvre de la Convention. Afin de fournir une évaluation agrégée de l'ensemble des données issues des rapports, chacun d'entre eux a été noté selon les critères définis dans la grille d'évaluation (une note de 5 signifie, par exemple, qu'un rapport a été jugé très efficace, efficient ou pertinent, etc.). Une note moyenne a été calculée pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience des projets, ainsi que les autres critères de la méta-évaluation (voir la carte thermique, figure 2).

27. Selon les résultats de l'analyse, la pertinence était le critère le plus souvent satisfait, suivie de l'efficience, puis de l'efficacité. L'implication des parties prenantes, les outils et ressources de la gestion de projet, l'application et les effets de l'intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains, les facteurs internes et externes et l'utilisation de la PMM n'ont pas obtenu de notes aussi élevées (de 2,76 à 3,21, la note maximale étant 5).

28. Les aspects les moins étudiés dans les rapports sont les outils utilisés pour intégrer une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains, ainsi que leur lien avec la Convention : seulement 25 % des rapports se sont penchés sur ces critères. De ce fait, les résultats ne peuvent être considérés comme représentatifs et ont été exclus de la carte thermique. Les questions les plus souvent examinées dans les rapports sont l'efficacité (87 %) et les facteurs externes et internes (90 %).

Tableau 3 : Classement des questions d'évaluation (QE) (Source : Évaluation par critère/rapport)

Question d'évaluation	Classement	Note (5 : très positif - 1 : très négatif)	% de rapports	Note de qualité (3 : élevée – 1 : faible)
QE1 Pertinence	1	3,75	85 %	2,51
QE5 Efficience	2	3,44	87 %	1,96
QE7 Efficacité	3	3,22	90 %	1,91
QE6 Engagement des parties prenantes	4	3,21	83 %	2,22
QE4 Outils et ressources du projet	5	3	75 %	2,24
QE9 Intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains	6	2,99	77 %	2,26
QE8 Facteurs externes et internes	7	2,87	90 %	2,09
QE 3 PMM	8	2,76	82 %	2,24
QE10 Outils d'intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains	9	2,73	25 %	2,33
QE2 Lien avec la Convention	10	2,4	42 %	2,04

Figure 2 : Carte thermique des résultats de la méta-évaluation, à partir des questions d'évaluation (Source : Évaluation par indicateur/rapport)

29. Les évaluateurs ont examiné la qualité des données et des analyses pour chacune des questions d'évaluation. La qualité des informations relatives à l'efficacité et à l'efficience s'est révélée particulièrement faible, contrairement aux données relatives à la pertinence et aux outils d'intégration. L'hétérogénéité des contenus et les disparités entre les rapports, que ce soit en termes de portée ou d'orientation, limitent la pertinence d'un classement. La méta-évaluation ne permet donc pas d'établir avec certitude si les projets sont plus pertinents qu'efficaces ; une analyse qualitative plus nuancée du contenu des rapports apparaît dès lors plus appropriée.

30. Les principaux constats portent sur les tendances dégagées par la méta-analyse (efficacité du soutien des projets à la mise en œuvre nationale de la Convention) et sur les schémas observés (facteurs externes en général et facteurs internes). Ces facteurs peuvent être regroupés selon leur degré d'importance autour de plusieurs dimensions : la conception du projet, sa mise en œuvre, la gestion des partenaires, l'approche axée sur les droits humains et l'intégration d'une dimension de genre. Une question d'évaluation portant spécifiquement sur les outils et l'appui à l'intégration d'une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains vient compléter ces constats et est traitée dans la dernière section.

5.2. Recommandations issues des évaluations et des audits

31. Les recommandations contenues dans chaque rapport ont été analysées afin d'identifier les problèmes récurrents et de classer les propositions d'amélioration les plus fréquentes.

32. Au total, 594 recommandations ont été formulées dans les 65 rapports, dont 151 dans le cadre des évaluations des plans d'action et des programmes, 65 dans les rapports d'audit externe ; les 378 autres recommandations concernent les évaluations de projets.

33. Les principales recommandations portent sur le renforcement des systèmes de suivi, la concentration sur les résultats, l'intégration d'une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains, la coordination externe, les modalités de mise en œuvre des projets, la conception et la mise en œuvre participatives. Une autre catégorie de recommandations revient encore plus fréquemment et concerne l'élargissement des activités de projet. Ce genre de recommandation n'apporte toutefois aucune valeur ajoutée en termes d'amélioration du projet et a donc été écarté de l'analyse.

Tableau 4 : Classement des catégories de recommandations en fonction de leur fréquence
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)

Classement	Principales catégories de recommandations	Nombre de recommandations	Taux d'achèvement comparatif à 2 ans
1	Système MEL (suivi, évaluation et apprentissage)	86	24 %
2	Orienté résultats	50	26 %
3	Intégration d'une dimension de genre/approche axée sur les droits humains	31	39 %
3	Coordination externe	31	16 %
5	Approche de la mise en œuvre	24	33 %

34. En 2023, l'Organisation a commencé à suivre de manière systématique les mesures de suivi et les actions entreprises pour donner suite aux recommandations. Toutefois, l'analyse des recommandations et

des mesures de suivi (rapports sur le plan d'action du management dans TeamMate+) montre que l'Organisation a davantage donné suite aux recommandations relatives aux approches de mise en œuvre, y compris les approches participatives, et à l'intégration d'une dimension de genre et à l'approche axée sur les droits humains, qu'à celles relatives aux systèmes de suivi, à l'orientation résultats ou à la coordination externe. L'évaluation tient compte de la complexité et de la durée des mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations, ainsi que de leur nature, qu'elles concernent un plan d'action ou un projet.

35. Les évaluateurs ont intégré les constats de la méta-évaluation dans leur appréciation de la pertinence et de l'adéquation des recommandations formulées dans l'ensemble des rapports. La dernière section de la méta-évaluation présente les recommandations qui restent pertinentes pour l'Organisation, ainsi qu'une interprétation actualisée tenant compte des améliorations apportées et des évolutions organisationnelles intervenues au cours des cinq années couvertes par la méta-évaluation.

5.3. Efficacité de la manière dont les projets soutiennent la mise en œuvre nationale de la Convention

36. **Les données probantes relatives à l'impact et à l'efficacité sont très limitées.** L'impact et l'efficacité ne sont pas suffisamment étayés dans les rapports d'évaluation, pour deux raisons. Premièrement, aucune des évaluations décentralisées n'avait pour objectif d'analyser l'impact¹², une tâche complexe et coûteuse qui, pour être précise et crédible, dépasse généralement les moyens alloués aux évaluations de projet. Deuxièmement, l'analyse de la qualité a montré que le nombre d'évaluations solides portant sur l'efficacité des projets est insuffisant, en partie en raison du manque de données et d'informations fiables sur les résultats, les projets n'ayant pas assuré un suivi et un reporting satisfaisants à cet égard. La qualité des informations issues de l'ensemble des évaluations examinées dans le cadre de cette étude est trop faible pour tirer des conclusions fiables concernant l'impact. Il n'est donc pas possible de réaliser une évaluation quantitative globale du soutien des projets à la mise en œuvre de la Convention.

37. **Dans les cas où leur efficacité est suffisamment étayée, les projets semblent produire des résultats conformes au Programme et Budget de l'Organisation, ainsi qu'au « triangle dynamique » (élaboration de normes, suivi et coopération technique).** Ils contribuent à chacune de ses trois dimensions : i) promotion des normes ou examen de différents aspects des normes lorsqu'elles sont en cours d'élaboration ; ii) soutien aux mesures prises en réponse aux recommandations issues du suivi ; iii) assistance technique dans le cadre de la coopération avec les autorités. Les projets soutiennent la mise en œuvre nationale de la Convention en contribuant à l'élaboration de réformes législatives et de politiques conformes aux normes, à la mise en place de structures et de mécanismes institutionnels renforçant l'État de droit et la protection des droits humains, ainsi qu'à l'évolution des pratiques et au renforcement des capacités dans ces domaines.

12. Évaluations de la « mesure dans laquelle l'intervention a produit, ou devrait produire, des effets importants et de vaste portée, positifs ou négatifs, intentionnels ou non », Lignes directrices pour l'évaluation, Conseil de l'Europe, 2020.

Tableau 5 : Résultats tels que présentés dans les évaluations analysées dans le cadre de cette étude (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)

Catégorie	Description
Réforme législative	Prise en compte de recommandations lors de l'adoption de 19 lois et décrets portant notamment sur la protection de l'enfance, la protection des minorités, la lutte contre la corruption, l'intégrité académique, les droits humains, la lutte contre le blanchiment d'argent, etc. (8 États membres)
Structure et mécanismes institutionnels	Prise en compte des recommandations pour la création de nouvelles structures – groupes de travail parlementaires sur les avis de la Commission de Venise, inspecteurs indépendants au sein des conseils de justice, systèmes électroniques de déclaration des financements des partis politiques, services nationaux des politiques ethniques, service de l'inclusion dans l'éducation, mécanismes locaux de participation pour l'engagement civique, etc.) (12 États membres)
Modification / harmonisation des politiques	Prise en compte des recommandations dans l'élaboration de nouvelles politiques et stratégies : stratégie en faveur des personnes LGBTI, stratégie nationale pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits humains, code de déontologie des élus locaux, Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, plan d'action national de lutte contre la violence à l'égard des femmes, plan d'action sectoriel de lutte contre la corruption, stratégie de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme destinée aux cellules de renseignement financier, méthodologie relative à la ségrégation scolaire dans l'enseignement préuniversitaire, protocole d'accord entre les niveaux national et local, et cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2020-2030), etc. (8 États membres)
Changement de pratiques	Mise en place de procédures de travail intégrant les normes du Conseil de l'Europe, allocations budgétaires en faveur des communautés Roms et participation accrue des Roms aux négociations budgétaires locales, association des enfants à l'élaboration des politiques, procédures de contrôle anti-blanchiment, services de santé mentale pour les détenus, intégration des indicateurs de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe dans les analyses fonctionnelles des systèmes judiciaires, processus participatifs au niveau local, décisions judiciaires intégrant les normes du Conseil de l'Europe, adoption de décrets garantissant l'accès à l'aide juridictionnelle dans les procédures judiciaires, etc. (11 États membres)
Capacité et sensibilisation	Évolution des modes de pensée et attitudes, formations nationales, institutionnelles et locales et soutien du Conseil de l'Europe après la formation, sensibilisation accrue du public aux nouveaux enjeux dans le domaine des droits humains, diffusion des bonnes pratiques des collectivités locales auprès des municipalités n'ayant pas participé au projet, intérêt renforcé pour la réinsertion sociale des détenus, etc. (10 États membres)

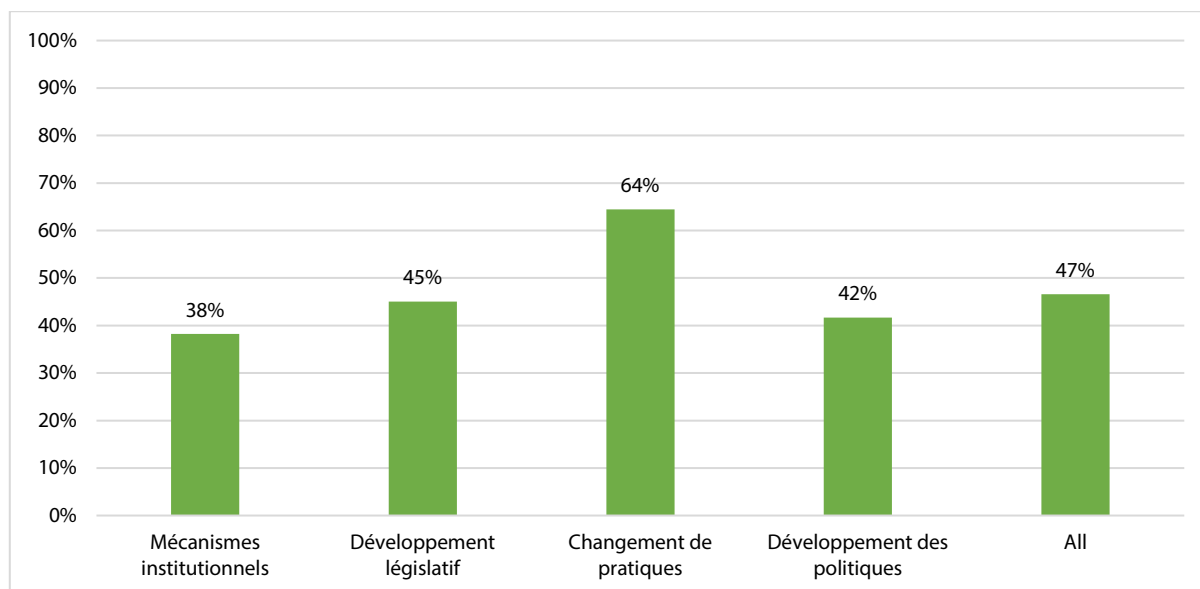
38. **Les projets fonctionnent de manière autonome et ne sont agrégés dans aucun rapport.** Il ressort des évaluations qu'ils sont très peu interconnectés. Rien ou presque n'indique que des projets individuels se complètent mutuellement, pas même dans les 13 évaluations de plans d'action et de programmes. Dans pratiquement tous les cas, les résultats des projets sont présentés séparément, sans mise en commun, synthèse ou analyse de leurs effets cumulatifs. En outre, dans chacun des projets, les données révèlent un ensemble disparate de résultats et d'effets, avec seulement quelques indications ponctuelles d'un développement ou d'un élargissement ultérieur. Si les théories du changement établissent ces liens sur le papier, ceux-ci ne sont pas étayés par les données d'évaluation. Il en ressort que la théorie du changement n'est pas intégrée dans la mise en œuvre des projets, au-delà de leur documentation et de leur conception.

39. **Il existe beaucoup plus de données et d'informations sur les produits que sur les résultats.** Environ un tiers seulement des résultats présentés dans les rapports d'évaluation portent sur les effets attendus, le reste portant sur les produits. Tous les rapports examinent l'efficacité ; toutefois, ce déséquilibre signifie que l'analyse des effets attendus demeure insuffisante.

40. **Les résultats des activités décrites dans les rapports d'évaluation apparaissent inégaux, notamment dans certains domaines où ce phénomène est plus marqué.** Certaines activités génèrent

davantage de résultats, fournissant ainsi une indication de l'efficacité relative des différents types d'activités. Il est nettement plus fréquent d'observer des changements de pratiques que des réformes des mécanismes institutionnels, l'élaboration de lois et de mesures législatives et de politiques se situant quelque part entre les deux. Dans la mesure où plusieurs activités contribuent aux mêmes effets, les taux moyens de conversion des activités en résultats apparaissent raisonnables.

Figure 3 : Représentation graphique des taux d'activités ayant permis de réaliser les objectifs – 459 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



41. **Les résultats décrits dans les rapports d'évaluation ne sont presque jamais corrélés les uns aux autres**, de sorte que l'analyse des effets cumulés des résultats susceptibles d'influer leur impact demeure très limitée. Parallèlement, le ratio des différents types de résultats permet néanmoins de comparer leurs effets à moyen terme et les résultats directs, et donc leur contribution potentielle à l'impact. Environ un tiers des effets relèvent du moyen terme (changements législatifs, développement institutionnel et élaboration de politiques) et deux tiers correspondent à des résultats (sensibilisation, évolution des pratiques, renforcement des capacités et échanges entre pairs).

42. **Les rapports d'évaluation indiquent que la portée des résultats demeure limitée au regard du nombre de projets et d'activités mis en œuvre.** Dans la plupart des cas, les changements de pratiques, la sensibilisation et le renforcement des capacités ne concernent qu'un nombre restreint d'acteurs, tandis que les changements de politiques, les mécanismes institutionnels ou les réformes législatives restent cantonnés à des situations isolées, sans portée significative. Les rapports abordent rarement ces dimensions qualitatives des résultats.

Figure 4 : Représentation graphique de la conversion des activités en résultats, par catégorie – 1500 références (source : analyse de la méta-évaluation des rapports)

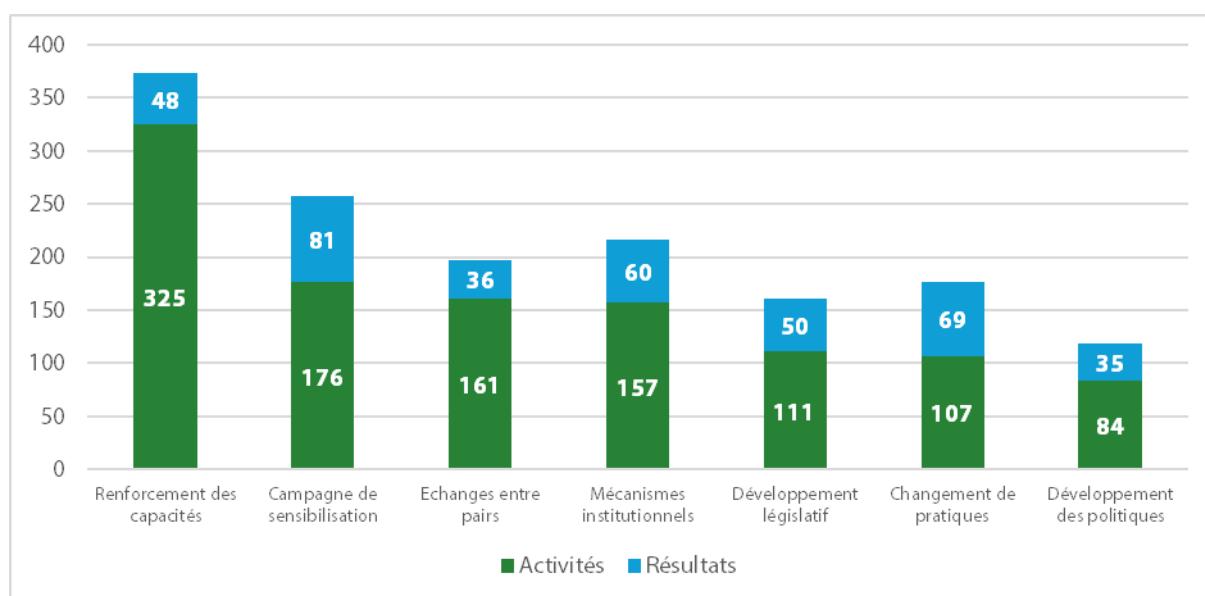
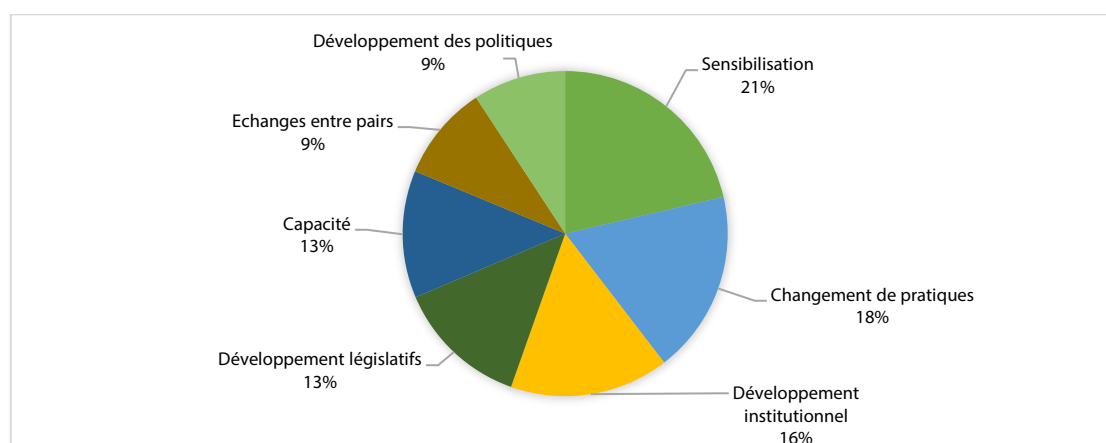
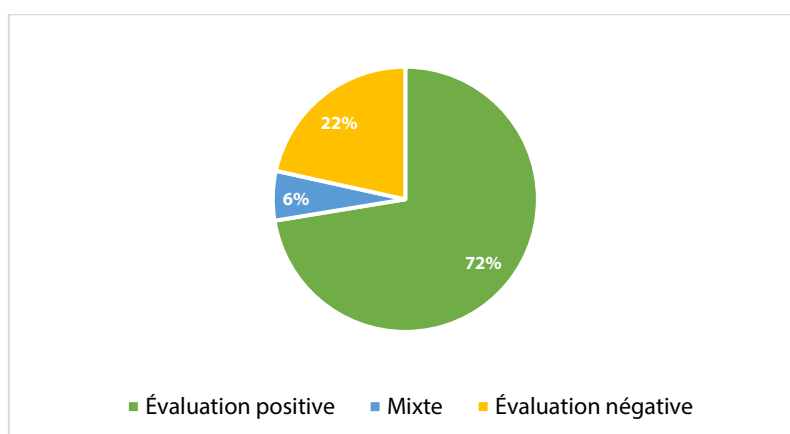


Figure 5 : Représentation graphique des différentes catégories de résultats mentionnées dans l'ensemble des rapports – 379 références (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



43. **Les mesures de suivi renforcent considérablement l'efficacité et la durabilité des effets des projets.** Lorsque des actions sont mises en place pour assurer le suivi des résultats individuels – soutien renouvelé ou intégration d'une formation dans des programmes existants, par exemple –, l'efficacité augmente sensiblement, comme le confirment 37 rapports d'évaluation, dont plus de 70 % évaluent positivement les mesures de suivi. Le suivi permet non seulement d'amplifier et de prolonger les résultats directs, mais aussi de favoriser l'ancrage de changements durables, dont les effets se prolongent souvent au-delà de la durée de vie des projets initiaux. À l'inverse, les évaluations soulignent que l'absence de suivi réduit les possibilités de développement ultérieur et limite les chances de pérenniser les résultats dans le temps.

Figure 6 : Évaluation du suivi des résultats individuels – 89 références dans 37 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



5.4. Résumé des facteurs ayant une influence sur l'efficacité du soutien

44. **La réalisation des objectifs est influencée par des facteurs internes et externes.** L'analyse des rapports d'évaluation a permis d'identifier les principaux catalyseurs et facteurs clés de réussite, agrégés et classés par ordre d'importance dans le tableau 6.

Tableau 6 : Catalyseurs et facteurs clés de réussite identifiés dans les rapports d'évaluation (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)

Catalyseurs et facteurs clés de réussite, par ordre d'importance	
✓	Large éventail d'acteurs à différents niveaux et au sein d'institutions diverses, y compris, souvent, la société civile
✓	Relations solides et constructives entre le Conseil de l'Europe et les principaux acteurs dans les États membres
✓	Incidence de l'UE, des organisations internationales et des donateurs, notamment en matière d'adhésion à l'UE
✓	Participation effective à la planification et à la conception des projets
✓	Représentation équilibrée de hauts fonctionnaires, de spécialistes techniques et d'experts
✓	Intégration des compétences de la société civile et liens avec les citoyens
✓	Renforcement des résultats grâce à un suivi par la société civile
✓	Contexte politique favorable
✓	Durabilité des résultats grâce à l'engagement continu de la société civile

45. Les facteurs externes, puis les facteurs internes qui influencent l'efficacité des mesures visant à soutenir la mise en œuvre nationale de la Convention sont examinés dans les sections suivantes.

5.5. Facteurs externes favorisant ou entravant le soutien à la mise en œuvre de la Convention

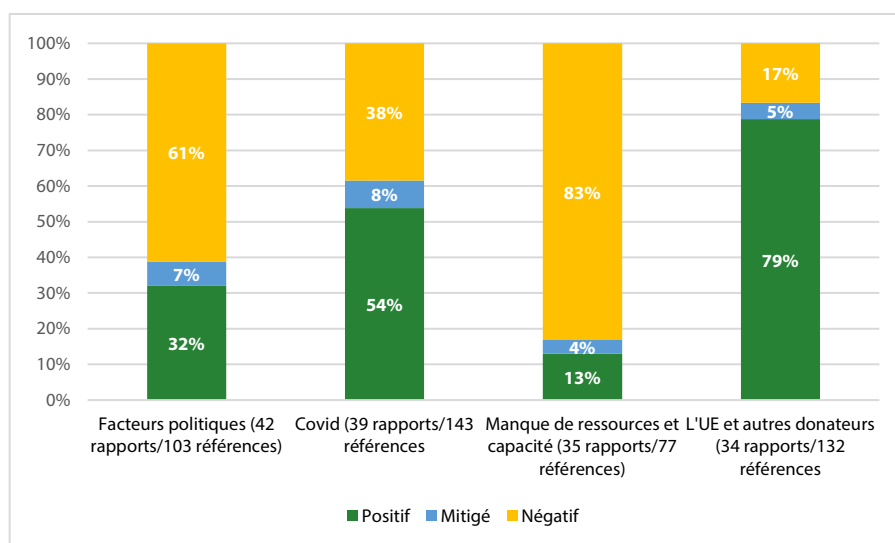
46. Le contexte politique est un facteur externe particulièrement

déterminant pour l'efficacité des projets visant à soutenir la mise en œuvre nationale de la Convention.

Dans plus de 60 % des 42 rapports d'évaluation l'ayant examiné, ce facteur est jugé négativement. Trois obstacles majeurs ressortent de manière équivalente de ces évaluations négatives : l'instabilité politique, le manque de

volonté politique ou le manque de sensibilité politique. Ces obstacles compromettent autant l'efficacité que la durabilité des projets. Les évaluations positives soulignent, à l'inverse, deux facteurs clés de réussite : un engagement politique fort et des équipes de projet compétentes, capables de composer avec les contraintes politiques. Les changements fréquents de perspective en matière de droits humains, d'État de droit et de démocratie ont conduit les équipes de projet à nouer des relations constructives avec des acteurs politiques influents ou à adapter les objectifs des projets en fonction de l'évolution du contexte politique. Les efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour renforcer l'engagement politique sont manifestement importants et sont examinés plus en détail ci-dessous.

Figure 7 : Évaluation des facteurs externes (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



47. La pandémie de covid-19 a été un facteur externe majeur ayant pesé sur l'efficacité du soutien

à la mise en œuvre nationale de la Convention. Dans plus de 50 % des rapports d'évaluation y faisant référence, ses effets sur la gestion de projet sont jugés positifs, ce qui laisse penser que la pandémie a entraîné certains changements bénéfiques au niveau des projets. Cela s'explique en grande partie par la transition réussie vers des modalités en ligne dans de nombreux cas. Depuis la pandémie, les solutions numériques se sont multipliées et sont désormais largement utilisées dans la mise en œuvre des projets. Du point de vue de l'efficacité, toutefois, les rapports d'évaluation fournissent peu d'éléments permettant de conclure que ces changements ont permis d'obtenir de meilleurs résultats, qu'il s'agisse de l'élargissement du cercle des bénéficiaires ou de la visibilité des projets du Conseil de l'Europe. De même, les évaluations négatives soulignent l'impact de la pandémie sur la réalisation des objectifs, en particulier dans les régions, où de nombreuses interventions ont dû être interrompues et où les projets travaillant avec des communautés difficiles à atteindre, notamment les Roms et les Gens du voyage, ont été particulièrement touchés. Bon nombre d'activités ont été retardées et reportées, mais dans l'ensemble, les projets ont été prolongés et ont pu mener à bien leurs activités.

48. Les ressources et la capacité des États membres à s'engager dans des projets constituent un troisième facteur influençant l'efficacité du soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention.

Un manque de ressources et de capacités est relevé dans 37 rapports d'évaluation ; dans plus de 80 % des

cas, il est jugé négativement et considéré comme un obstacle. Dans plusieurs situations, ce déficit de capacités est aggravé par un taux de rotation élevé au sein des institutions partenaires, ce qui affecte la qualité de la contribution des autorités nationales et des organisations de la société civile. Souvent, les projets dépassent la capacité d'absorption des États membres, ce qui explique en partie les résultats limités décrits plus haut.

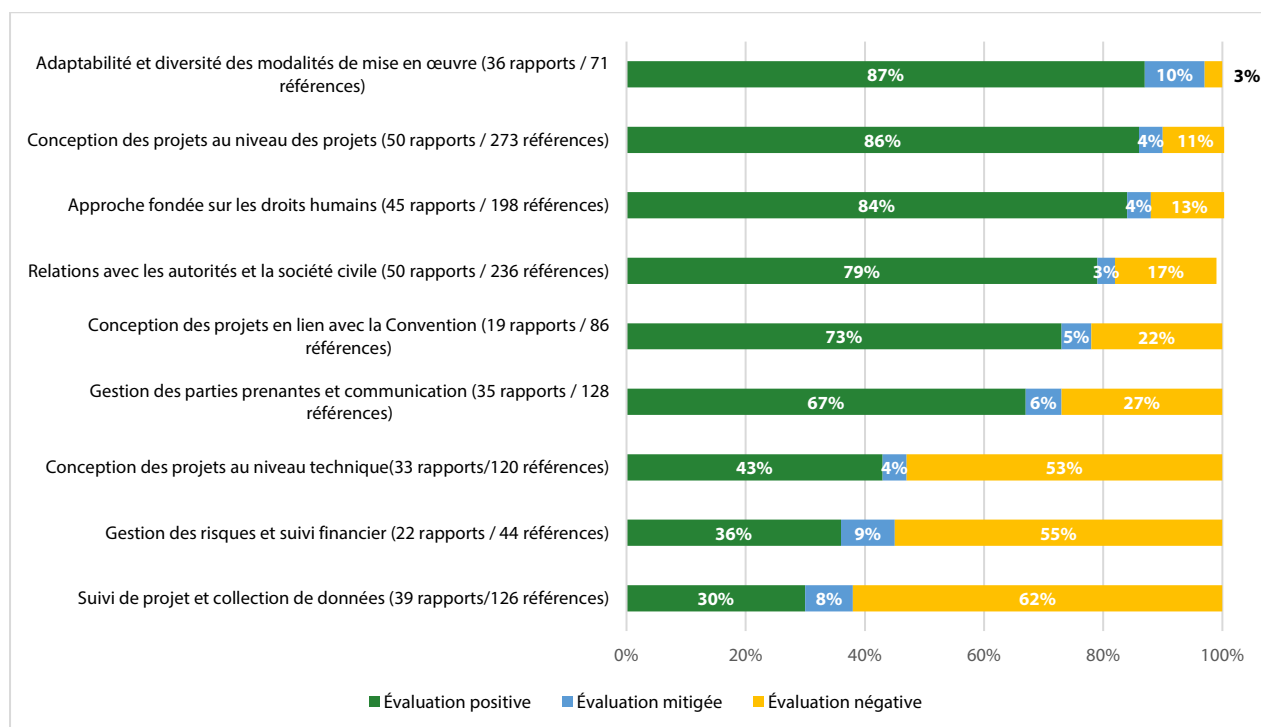
49. Enfin, **il apparaît que les organisations extérieures et les pays donateurs influent sur l'efficacité du soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention.** Trente-quatre rapports d'évaluation soulignent l'influence de l'Union européenne (UE), des donateurs et des organisations internationales sur les projets. Cette influence est jugée positivement dans près de 80 % des cas, la perspective **d'une adhésion à l'UE étant le facteur favorable le plus souvent mentionné.** Le renforcement mutuel des travaux du Conseil de l'Europe et des organisations internationales est mis en avant, de même que la complémentarité et les synergies positives entre institutions. Les évaluations sont négatives lorsque l'adhésion à l'UE éclipse les travaux du Conseil de l'Europe ou lorsque la coordination entre les multiples donateurs s'avère insuffisante.

50. **Les fonds apportés par les donateurs conduisent parfois à privilégier des projets spécifiques, au détriment d'une approche plus collective des initiatives du Conseil de l'Europe.** À moins que les fonds ne soient alloués à un plan d'action – et ne soient donc pas affectés à un usage précis –, les donateurs financent des projets en fonction de leurs propres intérêts, qui peuvent ou non être alignés sur les objectifs stratégiques du Conseil de l'Europe ou sur ceux d'autres donateurs. Ces intérêts, qui varient et évoluent à des rythmes différents, créent des incohérences entre les priorités. Le mécanisme de financement renforce par ailleurs l'accent mis sur les résultats des projets individuels, ceux-ci étant liés à des obligations contractuelles et permettant d'imposer un contrôle financier et une obligation de rendre compte.

5.6. Facteurs internes favorisant ou entravant le soutien à la mise en œuvre de la Convention

51. Les facteurs internes sont présentés plus en détail en fonction du contexte dans lequel s'inscrit la gestion de projet. La figure 8 présente les principaux facteurs internes relevés dans les rapports d'évaluation. Elle montre que l'adaptabilité et la diversité des modalités de mise en œuvre ainsi que la conception des projets sont jugées très favorablement, contrairement au suivi des projets et à la collecte de données. L'analyse examinera d'abord les facteurs liés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à la collecte de données, puis les autres facteurs internes présentés dans la figure. 8.

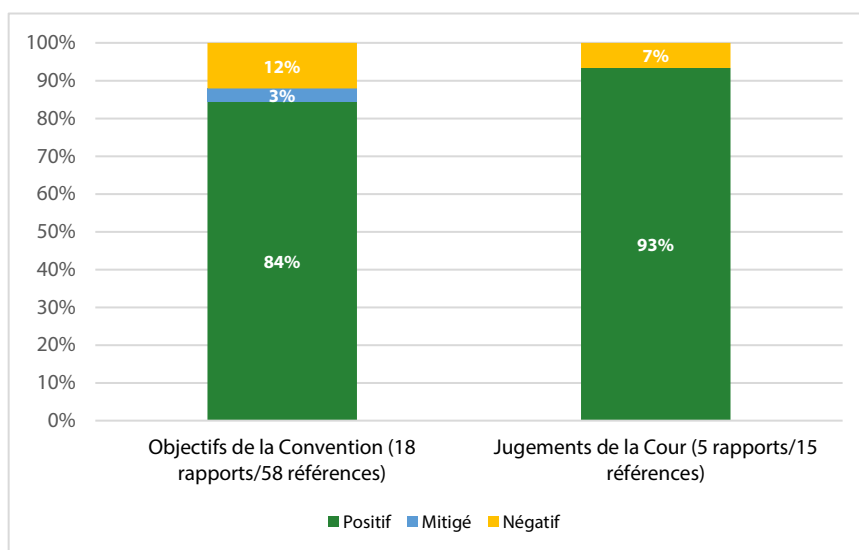
Figure 8 : Évaluation des facteurs internes
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



Conception du projet

52. **Rares sont les rapports d'évaluation qui établissent un lien direct entre les projets et le soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention.** Cinq projets ayant directement contribué à l'exécution des arrêts sont considérés comme ayant induit des changements positifs dans la mise en œuvre de la Convention, qu'il s'agisse de mesures spécifiques ou de mesures générales au niveau du système. Dix-huit projets font référence à des objectifs visant à soutenir la mise en œuvre de la Convention, et ces liens sont perçus favorablement dans les évaluations (voir figure 9, qui illustre la répartition des références positives et négatives). Les avantages associés à ces liens incluent : un bénéfice direct pour les citoyens, des améliorations concrètes des systèmes nationaux de protection des droits humains, une interconnexion entre les projets autour des objectifs de la Convention, ainsi qu'une visibilité renforcée et des objectifs clairs et faciles à saisir qui aident les acteurs locaux à mieux comprendre les projets.

Figure 9 : Références à la Convention dans les rapports d'évaluation (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



53. **Fragmentation des efforts :** les projets, généralement centrés sur des questions techniques propres à certains secteurs du Conseil de l'Europe (systèmes informatiques, procédures judiciaires, aide juridictionnelle) ou sur des domaines politiques spécifiques (compétences des organismes de promotion de l'égalité, processus électoraux), tendent à fonctionner en vase clos. Cette spécialisation entraîne une fragmentation des efforts, avec peu de synergies naturelles entre les conventions ou entre les secteurs. Les liens entre les projets demeurent ainsi peu clairs.

54. **Les équipes affectées aux projets ont une vision d'ensemble, du fait qu'elles travaillent dans les mêmes locaux et sont physiquement proches des principales institutions réunies au siège.** Le lien implicite entre les traités et conventions, d'une part, et la Cour et la Convention, d'autre part, est bien compris – et peut-être même considéré comme allant de soi. Certains pourraient penser que cette vision d'ensemble est tout aussi évidente pour les acteurs nationaux ; or les évaluations menées dans le cadre de la méta-évaluation montrent que c'est rarement le cas. Dans les rares cas où les acteurs nationaux sont conscients que le travail spécifique et technique de leur secteur permet à leur pays de s'acquitter de son obligation d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme, leur engagement et leur sentiment d'être liés aux autres acteurs s'en trouvent renforcés. Ils en tirent aussi un sentiment de fierté et d'importance. Ainsi, une évaluation souligne que *« de l'avis des trois hautes cours, les tables rondes et les forums sur la jurisprudence se sont révélés particulièrement utiles pour permettre aux magistrats de mieux comprendre le rôle de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme »*¹³. Une autre rapporte que *« le défenseur arménien des droits humains et des organisations de la société civile a participé à deux grandes tables rondes consacrées à la Règle n° 9 sur les communications transmises au Comité des Ministres, concernant l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces tables rondes sont remarquables en ce qu'en application de la Règle n° 9, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile peuvent transmettre au Comité des Ministres des communications relatives à l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention »*¹⁴.

55. **Les projets s'attaquent au caractère systémique des violations des droits humains en soutenant les mesures générales nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour.** Plusieurs rapports d'évaluation soulignent les effets positifs de cette approche sur les projets ciblant directement l'exécution des arrêts. Toutefois, la plupart des projets semblent négliger cette dimension systémique et donc ne tirent pas pleinement parti du levier que sont les mesures générales pour encourager les États membres à s'engager en faveur des projets et programmes, ainsi qu'à assurer le suivi de leurs résultats. Un tel engagement et un tel suivi renforceraient l'impact du Conseil de l'Europe.

56. **Pour les parties prenantes, la Convention européenne des droits de l'homme est plus concrète et facile à appréhender que les concepts de droits humains, de démocratie et d'État de droit.** Ces concepts existent dans tous les États membres, mais ils ne sont pas aussi clairement définis ou identifiables que la Convention. Il ressort des évaluations que la mise en œuvre nationale de la Convention facilite la communication et donne davantage de sens aux projets et programmes. Elle porte un message simple et immédiatement compréhensible pour les parties prenantes. La Convention constitue également un **point de départ pour le dialogue** et une base de compréhension commune lorsque les États membres se

13. Rapport d'évaluation, projet conjoint « Soutien aux mécanismes de recours individuel auprès de la Cour constitutionnelle de Türkiye ».

14. Rapport d'évaluation, projet « Soutien à l'exécution par l'Arménie des arrêts rendus au titre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

heurtent à une résistance de la population sur des sujets politiquement sensibles, tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Ces constats se reflètent dans les recommandations récurrentes qui visent à mieux informer les différentes parties prenantes de l'objectif global des projets.

57. Les projets sont très largement conformes aux normes ainsi qu'aux activités et rapports de suivi du Conseil de l'Europe. La hiérarchisation des priorités opérée dans les projets, évaluée au regard du critère de pertinence dans la plupart des évaluations, résiste à un examen approfondi en raison de cet alignement étroit avec les mécanismes du Conseil de l'Europe. Elle respecte scrupuleusement les mécanismes de suivi et d'élaboration de normes de l'Organisation. Le « triangle dynamique » garantit efficacement la pertinence des projets en alignant les initiatives de coopération sur l'application de nouvelles normes et les réponses aux recommandations issues du suivi. Les projets se réfèrent largement aux plans d'action par pays ainsi qu'à la coordination nationale et régionale.

58. Aucun mécanisme de définition des priorités n'a été identifié. L'analyse des rapports d'évaluation n'a fait apparaître aucune logique claire concernant le classement des projets par ordre de priorité au sein des programmes. Cela soulève des interrogations quant au caractère stratégique des projets et des programmes. Les neuf plans d'action nationaux¹⁵ et les quatre grandes facilités de programme¹⁶ sont principalement présentés comme des cadres regroupant des ensembles de projets ; en ce sens, ils ne dépassent pas un simple agencement de projets dans un contexte géographique donné. La contribution de la coopération technique au « triangle dynamique » en matière de programmation doit donc être renforcée. Pour ce faire, les activités des programmes de coopération doivent être fortement alignées sur l'ensemble de l'Organisation. Les projets de coopération sont bien rattachés aux normes et aux mécanismes de suivi au sein de chaque programme, mais ils ne s'inscrivent pas dans une logique de priorisation globale à l'échelle de l'Organisation. Une piste pour y remédier serait de fédérer tous les projets autour de la Convention, au plus haut niveau de l'Organisation.

59. La structure des projets demeure problématique. S'agissant de la structuration des programmes et des projets, les aspects techniques de la conception des projets posent problème. Selon les rapports d'évaluation, les projets apparaissent davantage comme des interventions autonomes que comme des composantes intégrées de la stratégie globale de l'Organisation. Bien que les programmes soient interconnectés au niveau de la gouvernance, ils se fragmentent ensuite en comités de pilotage distincts, avec des objectifs propres à chaque projet et des rapports qui ne rendent compte que des résultats au niveau du projet. Les parties prenantes sont en outre recensées séparément pour chaque initiative, même lorsque les mêmes acteurs interviennent dans plusieurs projets, à l'exception des comités de pilotage de haut niveau des programmes. Les rapports d'évaluation soulignent également la faiblesse des liens entre objectifs et indicateurs, ainsi que l'absence de cadres de résultats au niveau des programmes. Au cours de la période de référence, le nombre de logframes programmatiques a augmenté. En revanche, la conception des projets n'est pas encore étroitement associée à un cadre de résultats de niveau supérieur qui encouragerait les États membres à mieux appliquer les normes, à donner pleinement effet aux

15. Arménie (2019-2022), Bosnie-Herzégovine (2018-2021), Géorgie (2016-2019 et 2020-2023), République de Moldova (2017-2020 et 2021-2024), Maroc (2018-2021), Tunisie (2018-2021), Ukraine (2018-2022).

16. Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye – phase I, Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye – phase II, Partenariat pour la bonne gouvernance, Programme Sud.

recommandations issues du suivi et, à renforcer la mise en œuvre nationale de la Convention. Les recommandations récurrentes portent précisément sur cet aspect de la conception des projets.

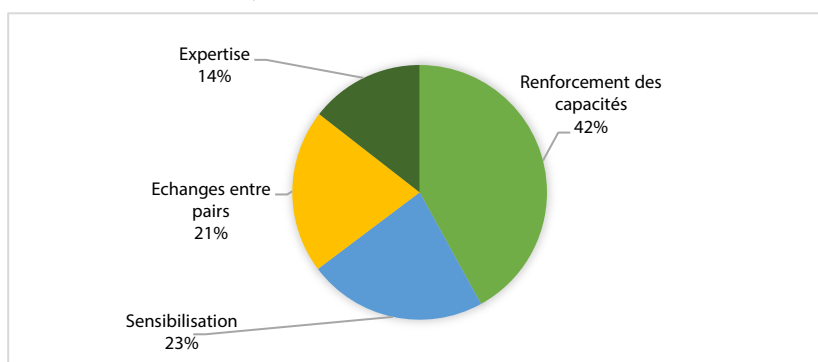
Modalités du projet

60. **La gestion de projet s'appuie sur des outils et ressources adéquats, et l'approche PMM est pertinente.** Les outils de gestion de projet et l'approche du Conseil de l'Europe sont évalués positivement : ils sont accessibles, utilisés et adaptés à la planification, au suivi et à l'établissement de rapports, ainsi qu'à la gestion des risques. Des réunions avec interprétation peuvent être organisées et des formations numériques en ligne sont disponibles. Ces ressources ont été développées durant la pandémie de covid-19, comme indiqué précédemment.

61. À première vue, pratiquement tous les **projets suivent un modèle d'intervention standardisé**, qui repose sur la sensibilisation des pouvoirs publics et des organisations de la société civile, le renforcement des capacités des autorités et l'examen des politiques et de la législation en vue de leur révision. Les modalités de mise en œuvre varient ou évoluent très peu, au risque de passer à côté d'améliorations potentielles de leur efficacité et de leur impact.

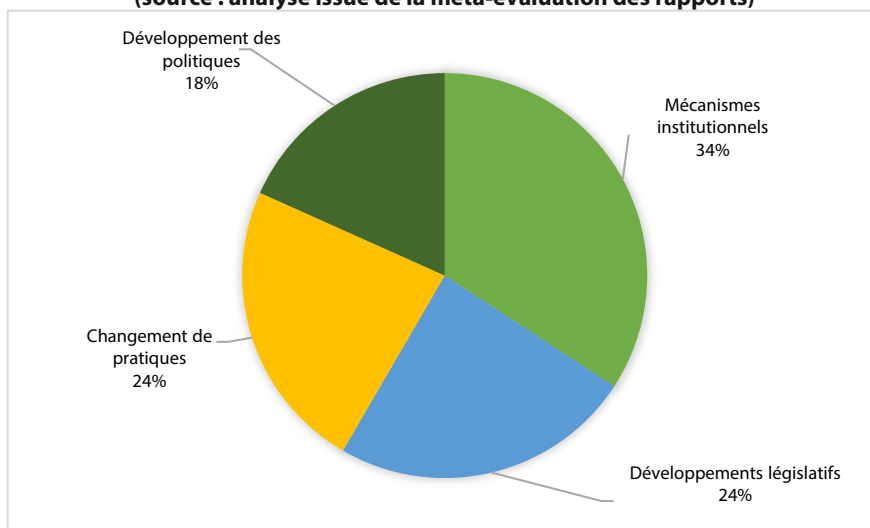
62. Les rapports d'évaluation fournissent des informations détaillées sur les types d'activités mis en œuvre, leur contexte et leurs objectifs. Les deux tiers des activités décrites portent sur le renforcement des capacités et la sensibilisation (voir figure 10).

Figure 10 : Évaluation du type d'activité – 774 références
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



63. La figure 11 présente les changements visés par les activités, regroupés en fonction des objectifs liés aux développements législatifs ou politiques, aux mécanismes institutionnels (procédures judiciaires, outils d'évaluation des risques financiers, systèmes d'établissement des rapports et de gestion) ainsi qu'aux changements de pratiques au sein des institutions publiques et des communautés. Dans les rapports d'évaluation, les activités et leurs objectifs sont simplement décrits, sans véritable analyse globale ni

Figure 11 : Domaines concernés par les changements, par activité - 459 références
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



analyse de rentabilité. Il est donc difficile, à partir de ces rapports, d'évaluer les modalités de mise en œuvre les plus efficaces ou la combinaison optimale de résultats visés permettant de maximiser l'impact. À première vue, cela contraste avec le niveau d'efficacité évalué et présenté dans les rapports d'évaluation.

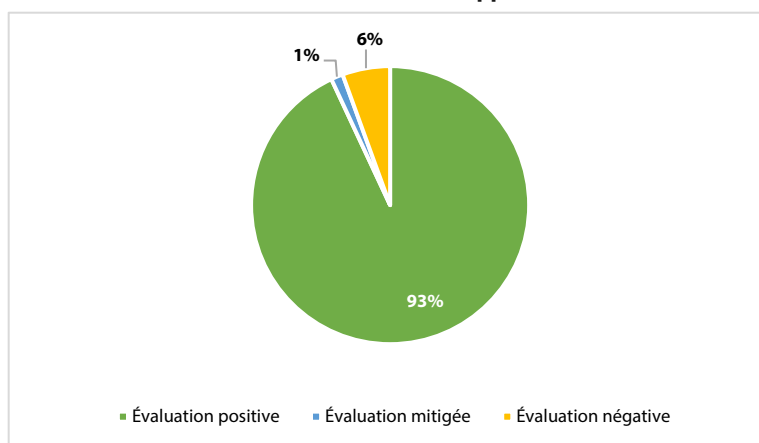
Adaptation et résilience

64. La période couverte par la méta-évaluation (2019-2024) a été chaotique, en raison de la conjonction de crises majeures aux niveaux local, national, régional et international. Ces crises, défis politiques et conflits sont donc largement commentés dans les rapports d'évaluation. La capacité d'adaptation et la flexibilité dans la mise en œuvre des projets et programmes ont permis de faire face aux crises et défis à l'échelle mondiale et locale, **témoignant de la forte résilience des équipes du Conseil de l'Europe et de leur capacité à s'adapter aux changements**. Selon les évaluations, cette adaptation est plus réactive que proactive : les équipes parviennent à maintenir les activités des projets et programmes, mais ne se préparent pas toujours suffisamment aux évolutions à venir et ne saisissent pas toujours les occasions d'améliorer les résultats. Les nouvelles approches sont intégrées dans les projets et programmes par nécessité, plutôt que dans une logique d'innovation pour améliorer les résultats.

65. **Les rapports d'évaluation ne contiennent que peu d'éléments attestant d'une adaptation des interventions à des contextes variés.** Seuls 10 % des activités et produits présentés mentionnent l'introduction de nouvelles approches dans la mise en œuvre des projets, dont plus de 40 % sont directement liées à la pandémie de covid-19 et aux mesures adoptées pour assurer la continuité des activités pendant la pandémie. Il en ressort que les projets et programmes du Conseil de l'Europe laissent peu de place à l'expérimentation ou à la diversification des modalités d'intervention. Néanmoins, lorsque des adaptations sont introduites, elles sont évaluées très positivement, car elles renforcent les résultats. L'exploration de nouvelles approches présente en effet des avantages tangibles : la mise en place de solutions en ligne pour organiser des programmes de formations, des conférences, des tables rondes, des groupes de travail, etc., a permis d'élargir la portée des projets et d'accroître leur impact, souvent de manière plus durable qu'une formation ponctuelle, par exemple.

66. **Les changements d'approches pour la mise en œuvre des projets, notamment dans le choix des types d'activités** qui influent directement sur les résultats, sont soulignés dans 21 rapports d'évaluation et jugés positifs dans plus de 90 % des cas. La plupart de ces évaluations positives mettent particulièrement en avant les avantages des modalités en ligne, qui permettent d'élargir la portée des actions et de renforcer potentiellement leur impact. L'expérimentation et les projets pilotes sont également efficaces pour définir de nouvelles pratiques. Le Programme HELP du Conseil de l'Europe (Formation aux droits humains pour les professionnels du droit) contribue à cette efficacité en proposant des ressources de formation accessibles en permanence, adaptées aux

Figure 12 : évaluation de la contribution du programme HELP à l'efficacité - 72 références dans 20 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



contextes nationaux et souvent intégrées dans les programmes nationaux de formation existants (voir figure 12).

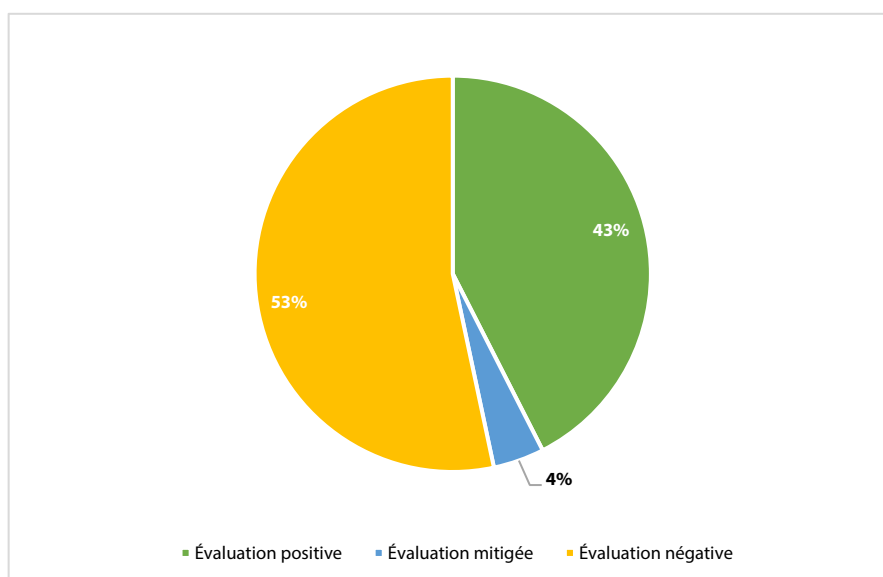
67. **La qualité de l'adaptation des projets ainsi que leur appropriation et l'engagement des parties prenantes repose largement sur des relations étroites et un accès direct aux principaux acteurs des États membres par l'intermédiaire des bureaux extérieurs.** La réussite des projets est souvent attribuée à un engagement politique fort, à la capacité à surmonter les défis politiques ou encore aux compétences et à l'expertise du Conseil de l'Europe. Ceux-ci permettent aux projets et programmes de gérer l'instabilité politique et de s'adapter aux changements fréquents en matière de droits humains, d'État de droit et de démocratie.

68. **Les rapports d'évaluation recensent les avantages qu'il y a à examiner différentes options et à tester diverses approches pour améliorer les résultats et impliquer davantage de parties prenantes.** Les recommandations les plus récurrentes préconisent de multiplier les projets pilotes et d'expérimenter différentes modalités de mise en œuvre.

Gestion basée sur les résultats

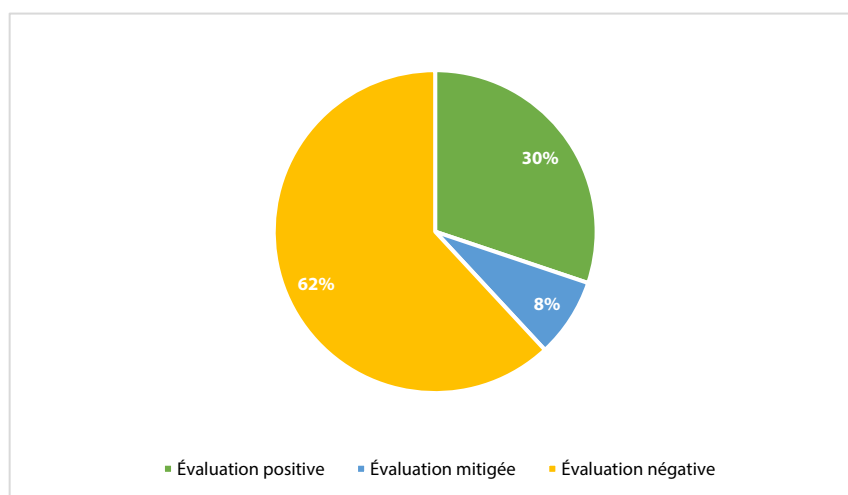
69. **Les logframes sont un outil utile, mais doivent être renforcés.** Du point de vue de l'évaluation de la conception des projets (voir figure 13), l'utilisation d'un cadre logique est globalement perçue de manière positive dans les évaluations, car elle facilite la communication et la coordination des projets, ainsi que la gestion des parties prenantes. En revanche, la logique sous-jacente des logframes et leur conception posent souvent question. Les liens entre résultats et autres effets, produits, résultats et indicateurs sont régulièrement remis en question : les résultats sont souvent déconnectés les uns des autres et ne contribuent pas collectivement à un résultat supérieur ; ils ne découlent pas toujours logiquement des produits, et les indicateurs ne permettent pas toujours d'évaluer les résultats annoncés. Ce qui ressort des rapports d'évaluation, c'est l'absence, dans les cadres logiques, de liens pourtant indispensables pour obtenir de meilleurs résultats et soutenir des dynamiques progressives de changement. La conception des logframes doit donc être davantage prise en compte par les managers des entités administratives principales et lors de l'approbation finale des projets, en fonction de la contribution attendue de ces derniers aux objectifs supérieurs de l'Organisation.

Figure 13 : Évaluation de la conception des PMM – 126 références dans 39 rapports
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



70. **Les mesures et la collecte de données sont toujours globalement insuffisantes.** Quelques appréciations positives portent sur l'intégration de données dans la présentation des résultats, attestant de progrès dans un nombre limité de cas mentionnés dans les rapports d'évaluation. Toutefois, dans l'ensemble, les rapports examinés dans le cadre de la méta-évaluation relèvent des problèmes concernant la mesure et la collecte de données (voir figure 14). Du fait du manque de données attestant des résultats, les rapports de suivi et la justification des progrès réalisés présentent de sérieuses lacunes. L'évaluation de la gestion basée sur les résultats menée en 2021 avait d'ailleurs déjà constaté que l'évaluation des résultats se concentrait davantage sur la phase de planification que sur la mise en œuvre effective des projets¹⁷.

Figure 14 : Analyse de la gestion basée sur les résultats de la PMM dans les rapports d'évaluation – 126 références dans 39 rapports (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



71. **Sans un suivi rigoureux et une présentation structurée des résultats, les évaluations risquent de ne pas refléter le niveau de réalisation des projets.** De manière générale, les rapports d'évaluation ne présentent pas suffisamment les résultats, car les projets ne mesurent ni ne collectent les données de manière adéquate, ce qui limite la pertinence des analyses évaluatives des effets et de l'impact. Les évaluations dépendent pourtant de l'existence de données de suivi fiables, difficiles à recueillir a posteriori ou dans les délais et cadres limités de chaque évaluation. Pour approfondir l'analyse, l'évaluation aurait besoin de données solides issues du suivi des projets. Si les indicateurs sont bien utilisés pour suivre les performances et ajuster les approches, ils sont très rarement mentionnés dans les rapports d'évaluation. Certains rapports incluent des données quantitatives sur les activités – participation, satisfaction – mais les produits et les résultats sont présentés de manière simplifiée, sans les données fournies par les indicateurs qui communiquent des informations quantitatives ou qualitatives sur ces résultats ou clarifient leurs effets de causalité. Ces constats se retrouvent dans les recommandations récurrentes relatives au suivi des projets et à l'importance des résultats.

72. **La progression logique – depuis les produits et les résultats jusqu'aux changements durables de comportement, de pratiques et d'opinions – est rarement décrite dans les rapports d'évaluation.** Souvent, ces rapports se concentrent sur les moyens de pérenniser les produits et les résultats, plutôt que

17. [DIO-EVA\(2021\)32 - Évaluation de la gestion basée sur les résultats](#) (rapport abrégé) : « Progrès limités dans la mise en place d'un système de mesure des résultats. Certains éléments sont en place, mais leur efficacité n'est pas clairement établie. Aucune ligne budgétaire n'est prévue pour soutenir la mesure des résultats au niveau des programmes ou sous-programmes, et l'évaluation n'est pas suffisamment prise en compte dans ce dispositif. De ce fait, le système de mesure des résultats du Conseil de l'Europe (au niveau des programmes/sous-programmes, pourtant le niveau le plus pertinent pour la RBM) s'est davantage concentré sur la mesure des résultats dans le cadre de la planification que dans celui de la mise en œuvre, privilégiant les produits au détriment des résultats et de l'impact. »

sur la manière dont ceux-ci contribuent à un impact à long terme. Dans d'autres cas, l'accent se porte surtout sur les retombées des formations de formateurs (notamment l'augmentation du nombre de formations) ou sur l'intégration des programmes et cursus de formation dans les systèmes formels. Les rapports d'évaluation examinent rarement les effets indirects, tels que les conséquences de l'adoption d'une loi ou l'impact d'un nouveau système de gestion des dossiers sur l'administration des tribunaux.

73. Le manque de données s'explique en partie par les limites des évaluations elles-mêmes, mais le suivi des projets devrait fournir des informations fiables sur les résultats. Rien n'indique que cette situation est liée aux nombreuses crises survenues pendant la période de la méta-évaluation. Selon la PMM, un suivi régulier et la collecte de données visant à fournir des données probantes sur les résultats sont obligatoires. Les résultats doivent être présentés une fois par an au moins – souvent plus – avec des données pour tous les indicateurs, ainsi que les produits et les résultats obtenus au cours de la période. Des efforts ont été entrepris depuis plusieurs années pour remédier aux insuffisances dans l'application des approches de gestion basée sur les résultats : publication d'un manuel PMM, mise en place d'une plateforme informatique PMM, organisation de formations de base et avancées, en particulier sur la présentation des résultats, mises en place au début de la période couverte par la méta-évaluation¹⁸. Aujourd'hui, bien que le personnel maîtrise globalement la PMM, ces problèmes ne sont pas résolus, comme le montrent les constats récurrents faits lors des évaluations. La région du Partenariat oriental bénéficie toutefois d'un soutien exceptionnel grâce à la présence d'un agent de suivi et d'évaluation basé en Géorgie, comme le souligne une évaluation.

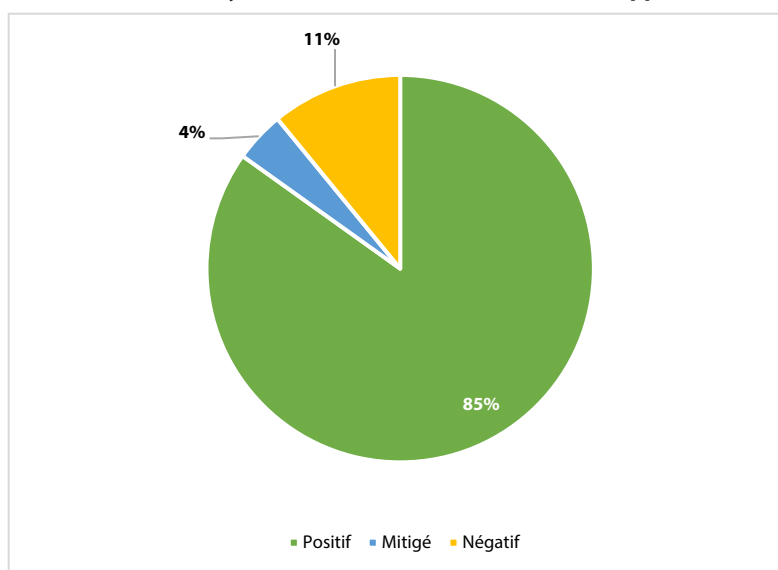
Continuité et confiance

74. **La cohérence et la régularité des projets et programmes témoignent d'un engagement de longue date et de relations solides avec les États membres, qui ont considérablement renforcé la confiance envers l'Organisation ainsi que sa connaissance approfondie des contextes nationaux.** Les rapports d'évaluation apportent des preuves tangibles de la valeur ajoutée qui en découlent.

18. En particulier, la Direction de la coordination des programmes propose des formations, des conseils et un accompagnement sur différents aspects de la RBM, notamment trois nouveaux programmes de formation et d'accompagnement sur les indicateurs sur site en 2025. Davantage de ressources (auto-apprentissage) sont en cours d'intégration dans le système interne de gestion de l'apprentissage et le manuel est en cours d'actualisation.

75. Le Conseil de l'Europe constitue un gage de continuité et de stabilité grâce à ses relations avec les États membres, notamment dans le cadre de la coopération et de l'assistance technique. Il s'agit du principal facteur interne déterminant, jugé positivement dans 85 % des 40 rapports d'évaluation (voir figure 15). La plupart de ces appréciations positives s'expliquent par l'implication de longue date du Conseil de l'Europe dans ces domaines, qui renforce la confiance des partenaires ainsi que la reconnaissance de sa connaissance approfondie des contextes nationaux. Les évaluations

Figure 15 : Évaluation de la continuité de la relation en tant que facteur favorable – 119 références dans 40 rapports
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



négatives, bien que rares, soulignent toutefois que des relations trop étroites peuvent compromettre la redevabilité et entraîner des retards, certains projets devenant obsolètes au moment de leur mise en œuvre.

76. L'expertise juridique et technique du Conseil de l'Europe constitue un atout majeur et une valeur ajoutée essentielle de la coopération technique de l'Organisation. Associant expertise internationale et nationale, tout en tenant compte des différents contextes et cadres juridiques, ce savoir-faire contribue à soutenir la mise en œuvre de mesures pratiques concrètes visant à garantir le respect des normes internationales au niveau local. Vingt rapports d'évaluation en témoignent, cette combinaison étant jugée positivement dans plus de 90 % des cas. Ces appréciations favorables s'expliquent par la pertinence de l'adaptation de l'expertise internationale aux réalités nationales, ce qui facilite le travail des États membres. Cette approche pragmatique renforce l'engagement, l'appropriation et l'adoption des propositions de projet.

77. Le siège confère un certain prestige et une grande visibilité aux projets de l'Organisation. Dans 24 rapports d'évaluation, Strasbourg est présentée comme un centre de référence en matière de normes internationales et d'adhésion des États membres à ces normes, une influence jugée positive dans plus de 80 % des cas. Le Conseil de l'Europe jouit en effet d'une grande estime qui lui confère légitimité et crédibilité pour promouvoir les normes internationales. Les évaluations négatives soulignent principalement les difficultés à conjuguer efficacement expertise internationale et expertise locale, ce qui peut conduire à une interprétation inadéquate des normes dans les contextes nationaux. Il en ressort que le processus d'interprétation et d'adaptation des normes internationales au niveau national constitue un élément essentiel de la coopération technique avec les États membres.

78. Le fait de confier aux bureaux extérieurs davantage de responsabilités concernant le contenu thématique des projets décentralisés porte déjà ses fruits dans un nombre limité de cas, conformément

aux recommandations d'audit¹⁹ relatives à la décentralisation. Vingt-deux rapports d'évaluation soulignent de manière positive la contribution des bureaux extérieurs à la continuité et à la confiance entre l'Organisation et les parties prenantes nationales, ainsi que leur capacité à transposer l'expertise du Conseil de l'Europe aux niveaux national et local. Les évaluations sont négatives lorsque les bureaux extérieurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour exercer ces responsabilités ou lorsqu'ils en sont empêchés.

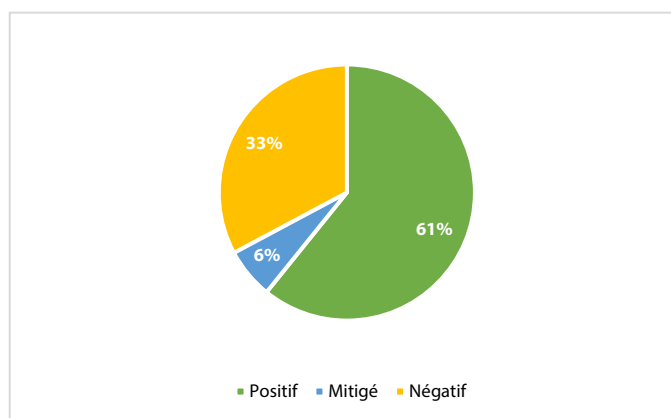
Gestion des parties prenantes et communication

79. **La gestion des parties prenantes et la communication contribuent sensiblement à la qualité des relations avec les États membres.** Les évaluations font état d'une tendance à l'amélioration dans ce domaine et montrent clairement que les relations établies entre le Conseil de l'Europe et les principaux acteurs nationaux sont solides et constructives. La participation à la planification et à la conception des projets est jugée satisfaisante et un large éventail de parties prenantes est généralement représenté, y compris, très souvent, la société civile. Les données indiquent également un bon équilibre entre hauts fonctionnaires, spécialistes techniques et experts.

80. **L'engagement des parties prenantes contribue de manière significative à l'amélioration de la conception, de l'orientation et des résultats des projets, ainsi qu'à leur appropriation.** Les rapports d'évaluation montrent que la participation et l'inclusion d'un large éventail d'acteurs renforcent avant tout la qualité de la conception des projets, grâce aux consultations et aux évaluations des besoins. Il en résulte des activités et des produits mieux ciblés, ainsi que des résultats plus marqués²⁰. De plus, les rapports d'évaluation jugent positivement le niveau d'appropriation par les autorités et le contrôle exercé par la société civile sur les interventions. Malgré les défis politiques - notamment les mouvements anti-européens et les perturbations liées aux conflits ou aux crises sanitaires - le Conseil de l'Europe parvient à maintenir des relations solides avec les principales parties prenantes. Les rapports d'évaluation considèrent qu'il s'agit d'un atout majeur de l'Organisation et d'une valeur ajoutée essentielle.

81. **La communication externe autour des projets est un aspect positif du travail de l'Organisation, même si elle demeure relativement limitée.** Trente-neuf rapports d'évaluation fournissent des informations à ce sujet, et plus de 60 % des données présentées sont positives (voir figure 16). Les appréciations favorables portent sur les processus et les efforts déployés pour communiquer vers l'extérieur – site web, présence dans les médias sociaux, plans de communication – ainsi que sur l'implication d'acteurs à différents niveaux, y compris de haut

Figure 16 : Évaluation de l'impact de la communication externe - 125 références dans 39 rapports
(source : analyse de la méta-évaluation des rapports)



19. Voir, par exemple, le Rapport de l'Auditeur externe sur la politique de décentralisation, 2024, recommandation n° 6 : « Reconsidérer le système actuel des délégations de signature pour confier la responsabilité : i) de la gestion financière de programmes régionaux à un chef de bureau de pays chef de file ; ii) de la gestion opérationnelle de projets à des chefs de bureau appuyés des cadres compétents au fond concernés » ; et recommandation n° 15 : « Envisager un transfert progressif aux bureaux de pays de la gestion du contenu des projets pour recentrer les MAE opérationnelles sur leurs attributions de conception, de supervision et d'évaluation des projets ».

20. Cette approche est soulignée dans la PMM.

niveau, qui contribuent à accroître la visibilité des projets et programmes. S'agissant de la communication externe destinée aux publics nationaux sur les projets mis en œuvre dans les États membres, les points négatifs relevés dans les rapports d'évaluation concernent principalement la faible visibilité de l'Organisation. Cette situation serait due à l'abondance de questions techniques complexes qui rendent très difficile le suivi de l'avancement des projets, ainsi qu'aux difficultés rencontrées pour toucher un public non spécialiste. Faute de communication sur les objectifs généraux du Conseil de l'Europe, les parties prenantes ne saisissent pas pleinement la finalité des projets. Dans les rapports d'évaluation, ces limites sont liées à la coordination et à la coopération entre les donateurs et les autres organisations internationales. Des recommandations récurrentes soulignent la nécessité de renforcer la communication externe.

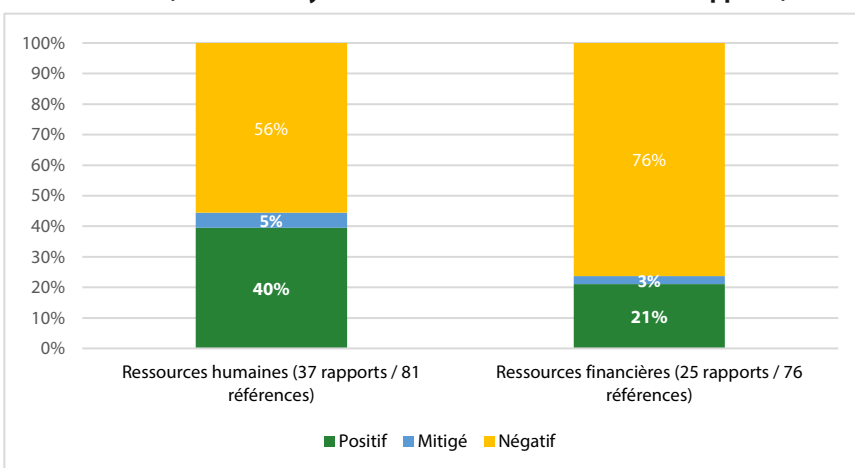
Administration et ressources

82. **Les rapports d'évaluation sont plus critiques à l'égard de la lenteur des procédures administratives, qui entrave la capacité à réagir et à s'adapter rapidement.** Cette lenteur est due à la longueur des chaînes d'autorisations, qui nécessitent parfois plusieurs allers-retours entre les bureaux extérieurs et le siège du Conseil de l'Europe. Si la validation financière est déléguée aux bureaux extérieurs²¹ dans les États membres où le volume de projets est le plus élevé, les contenus doivent être validés par le siège. Cette situation est révélatrice du degré limité de décentralisation.

83. **Le financement et les ressources humaines des projets sont problématiques.** Les

ressources humaines sont évaluées dans 25 rapports, les ressources financières dans 37 (voir figure 17). Les données montrent que les difficultés sont plus marquées pour les ressources humaines - plus de 75 % des points de données sont jugés négatifs - que pour les ressources financières (plus de 55 %). Les principaux

Figure 17 : Évaluation de l'impact des ressources consacrées aux projets sur ces derniers (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)

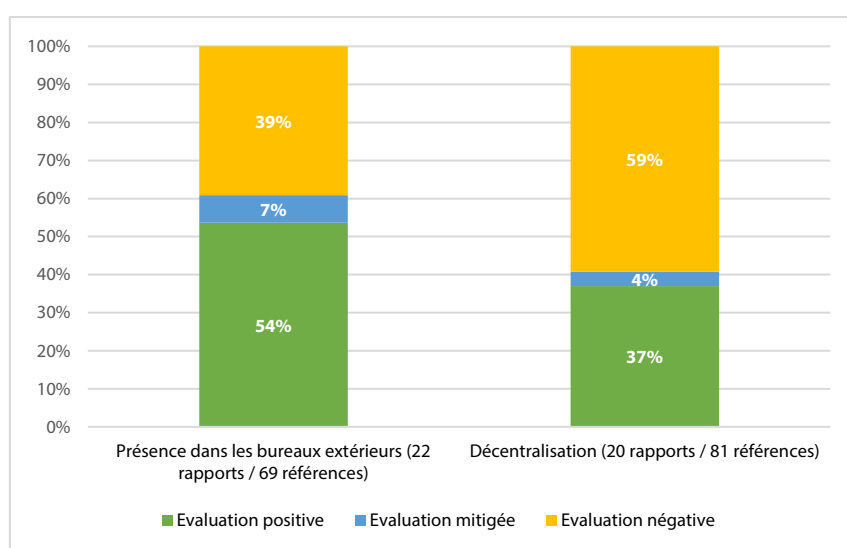


problèmes relevés concernent les difficultés de recrutement et la rotation du personnel, le manque de cadres sur le terrain, le déséquilibre entre les coûts de personnel au siège et sur le terrain, ainsi que la surcharge de travail au regard du volume et de la diversité des tâches incombant aux équipes de projet. Si, de manière générale, les financements sont jugés suffisants pour les projets individuels, ils ne couvrent pas toujours l'ensemble des composantes des programmes, ce qui peut compromettre certains éléments des plans d'action. Les financements irréguliers ne permettent ni de retenir le personnel ni de financer les activités courantes nécessaires à l'appui des projets et programmes. Quant aux projets individuels, les limites budgétaires restreignent parfois la portée ou la qualité des infrastructures (systèmes informatiques, interprétation, traduction, etc.).

21. Bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe chargés de la mise en œuvre des activités de coopération.

84. **Le travail des bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe est largement salué, mais des difficultés liées à la décentralisation continuent d'entraver l'obtention de résultats.** Les bureaux extérieurs contribuent de manière significative à la qualité des relations avec les États membres, à la confiance établie et au renforcement de la communication. Les évaluations négatives concernent la décentralisation, évoquée dans 20 rapports d'évaluation et jugée négativement dans près de 60 % des cas (voir figure 18). Le personnel local n'est pas habilité à prendre des décisions sur le fond, ni à communiquer sur les contenus en dehors du cadre strict des projets et programmes, ni à mener des activités sans passer par de longs processus administratifs souvent soumis à l'autorisation de Strasbourg. Les évaluations positives mettent en avant la présence accrue de cadres supérieurs dans certains bureaux extérieurs, la délégation progressive de responsabilités aux pôles régionaux et les progrès réalisés en matière de décentralisation dans plusieurs bureaux. Les rapports soulignent toutefois un taux de rotation élevé, des difficultés de recrutement sur le terrain, un manque de cadre et des pouvoirs limités conférés aux bureaux extérieurs en matière de contenu. La nature même du financement des projets, qui s'inscrit dans des cycles relativement courts et à durée déterminée, ne fait qu'accentuer ces problèmes, car elle ne permet ni de garantir la sécurité de l'emploi ni d'offrir des salaires attractifs dans certains pays. Il en résulte un déséquilibre marqué entre le nombre de personnels locaux et celui des agents internationaux, ainsi qu'une ancienneté de service nettement plus faible pour les premiers.

Figure 18 : Évaluation de l'impact des bureaux extérieurs et de la décentralisation sur les projets
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



Approche axée sur les droits humains

85. **Dans la pratique, la gestion de projets du Conseil de l'Europe intègre un éventail d'éléments relevant de l'approche axée sur les droits humains²².** Quarante-cinq rapports d'évaluation y font abondamment référence, ce qui montre que cette approche est bien présente et que les processus nécessaires à sa mise en œuvre sont en place. Cependant, ces éléments sont rarement qualifiés explicitement d'approche axée sur les droits humains et les descriptions fournies dans les rapports ne sont ni concrètes et faiblement étayées. Les évaluations ne rendent pas compte des aspects opérationnels de cette approche - participation des titulaires de droits à la mise en œuvre des projets, inclusion des groupes

22. Le Conseil de l'Europe utilise le terme « approche fondée sur les droits humains » pour désigner son approche spécifique de ces droits.

vulnérables, accès à l'information sur les projets, réponses aux questions relatives à la gestion et aux décisions - même si ces dimensions apparaissent indirectement dans l'analyse des niveaux de participation, de la diversité des parties prenantes et de la redevabilité des administrations.

Tableau 7 : Approche du Conseil de l'Europe fondée sur les droits humains (source : Conseil de l'Europe)

Quatre principes de l'approche axée sur les droits humains	Description
Participation et inclusion	L'objectif est de donner aux titulaires de droits les moyens de demander des comptes aux détenteurs d'obligations et de faire valoir leurs droits. La collaboration avec la société civile est essentielle à cet égard, compte tenu de sa capacité à atteindre, à autonomiser, à représenter et à défendre les personnes vulnérables.
Égalité et non-discrimination	La discrimination, qui peut prendre des formes multiples, doit être activement combattue dans tous les projets. Les personnes vulnérables doivent être incluses et disposer des moyens nécessaires pour faire valoir leurs droits, afin que personne ne soit laissé de côté, conformément aux objectifs de développement durable des Nations Unies.
Redevabilité	Les détenteurs d'obligations doivent disposer des moyens nécessaires pour respecter, protéger et garantir les droits, ainsi que pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités envers les titulaires de droits. Le Conseil de l'Europe doit rendre compte de ses projets à ses partenaires, aux bénéficiaires et au public.
Transparence et accès à l'information	Dans le cadre du projet, la prise de décision doit être transparente. Les informations relatives aux projets doivent être disponibles et facilement accessibles.

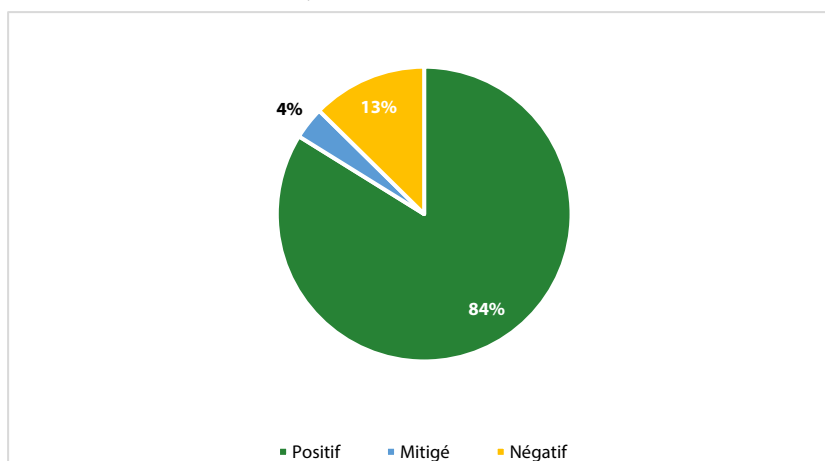
Figure 19 : Fondements de l'approche du Conseil de l'Europe fondée sur les droits humains (source : Conseil de l'Europe)

L'approche fondée sur les droits humains du Conseil de l'Europe :

- ✓ est basée sur les **normes** européennes en matière de droits humains et les **principes** relatifs aux droits humains
- ✓ met l'accent sur les **personnes vulnérables** – ne laisser personne de côté
- ✓ **ne pas nuire** : les projets ne doivent pas entraîner de violation involontaire des droits humains, de déséquilibre ou d'impact négatif.

86. **Les projets sont considérés comme s'appuyant sur une approche axée sur les droits humains en raison de leur forte interaction avec la société civile, d'un meilleur accès aux groupes vulnérables, d'une participation et d'une inclusion renforcées des parties prenantes, ainsi que d'une meilleure prise en compte des responsabilités et obligations envers les titulaires de droits.** Les données montrent que cette approche facilite l'alignement des objectifs des projets sur les besoins et priorités dans leur diversité (voir figure 20). L'implication de la société civile renforce les liens avec les titulaires de droits et favorise l'autonomisation des groupes vulnérables. Lorsque la mise en œuvre est jugée insuffisante, cela tient généralement à un engagement limité des parties prenantes ou à des difficultés à atteindre les objectifs de l'approche, plutôt qu'à un défaut de conception.

Figure 20 : Évaluation de l'intégration de l'approche fondée sur les droits humains (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



87. **La société civile occupe une place centrale dans l'approche axée sur les droits humains.** Les rapports d'évaluation soulignent les avantages de son engagement, notamment sa participation à la gouvernance des projets, la mobilisation des compétences des organisations de la société civile et de leurs liens avec les communautés, le renforcement des résultats grâce à leur vigilance, ainsi que la contribution à la durabilité, la société civile assurant souvent la continuité des travaux une fois les projets achevés. L'implication des organisations de la société civile est également jugée positivement au regard de l'approche axée sur les droits humains, car elle permet de rapprocher les projets et programmes des utilisateurs finaux, de renforcer leur légitimité auprès des pouvoirs publics, et de contribuer à l'évaluation des besoins ainsi qu'à la mise en œuvre des projets et programmes. Les évaluations se montrent particulièrement critiques lorsque l'engagement des OSC est insuffisant, lorsque le nombre d'organisations impliquées est limité ou lorsque leur participation se heurte à des contraintes (ressources, reconnaissance ou capacités insuffisantes).

88. **La distinction entre « détenteur d'obligations » et de « titulaire de droits » est clairement prise en compte, même si, parfois, cela se limite simplement à reconnaître que cette distinction existe.** Dans plusieurs évaluations, la conception du projet va plus loin et examine les résultats selon que les groupes cibles sont des détenteurs d'obligations ou des titulaires de droits. Les rapports d'évaluation soulignent toutefois le manque de relations entre ces deux groupes, l'accentuation du fossé qui les sépare ou les faiblesses d'un système qui tend à privilégier l'un au détriment de l'autre.

89. **L'évaluation positive de la participation tient à son ampleur et à son caractère inclusif, notamment grâce à l'engagement de multiples acteurs.** Cette participation se traduit par de réels pouvoirs de décision, notamment au sein des comités de pilotage, par des rôles clés dans la mise en œuvre des activités grâce à des partenariats et à des subventions, ainsi que par des objectifs clairement axés sur la participation. De nombreux rapports d'évaluation constatent que ces approches participatives renforcent fortement le sentiment d'appropriation parmi les parties prenantes. Les évaluations sont d'autant plus importantes lorsque la participation n'est pas ou peu encouragée.

Tableau 8 : Types de participation présentés dans les rapports d'évaluation
(source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)

Types de participation recensés dans les rapports d'évaluation
Contribution aux évaluations des besoins
Mise en œuvre des activités du projet par le biais de subventions
Participation aux réunions du comité de pilotage (avec pouvoir de décision)
Organisation de programmes de formation ou de modules dans le cadre de programmes de formation
Rôle de facilitateurs et de points de contact dans la communauté
Intégration dans les discussions et tables rondes
Rôle d'observateur des élections

90. **Les principes de « vulnérabilité » et de « ne laisser personne de côté » de l'approche axée sur les droits humains sont largement salués** dans 27 rapports d'évaluation, qui soulignent l'attention portée aux groupes les plus vulnérables et les efforts déployés pour les atteindre, notamment l'adaptation des approches – en mettant l'accent sur les régions plutôt que sur l'ensemble du pays lorsque des facteurs sociopolitiques compliquent l'inclusion – ainsi que la collaboration avec les parties prenantes dans les régions les plus reculées. Les rapports d'évaluation décrivent les difficultés et les défis pour toucher les groupes vulnérables, plutôt que le manque de considération à leur égard ou les lacunes dans la conception.

91. **Dans l'ensemble, la qualité de l'approche axée sur les droits humains ressort davantage dans les évaluations de projets que dans celles des programmes.** C'est en effet dans les projets individuels que l'approche axée sur les droits humains trouve son expression la plus concrète, notamment dans les projets spécifiquement axés sur la démocratie, l'éducation, les enfants et les Roms.

92. L'évaluation n'examine pas véritablement les **principes de redevabilité et de transparence** – pourtant centraux dans l'approche axée sur les droits humains, mais fait état de résultats positifs en matière de communication, de partage de l'information et de mécanismes de retour d'information permettant aux parties prenantes, en particulier aux organisations de la société civile, de demander des comptes aux projets et aux détenteurs d'obligations. Plusieurs rapports d'évaluation relèvent toutefois un manque d'informations, l'absence de processus adéquats garantissant une sélection équitable, ainsi qu'un contrôle limité de la part des parties prenantes. Des données factuelles limitées et le nombre élevé d'évaluations négatives indiquent que la redevabilité et la transparence pourraient être renforcées par une mise en œuvre plus systématique de l'approche axée sur les droits humains.

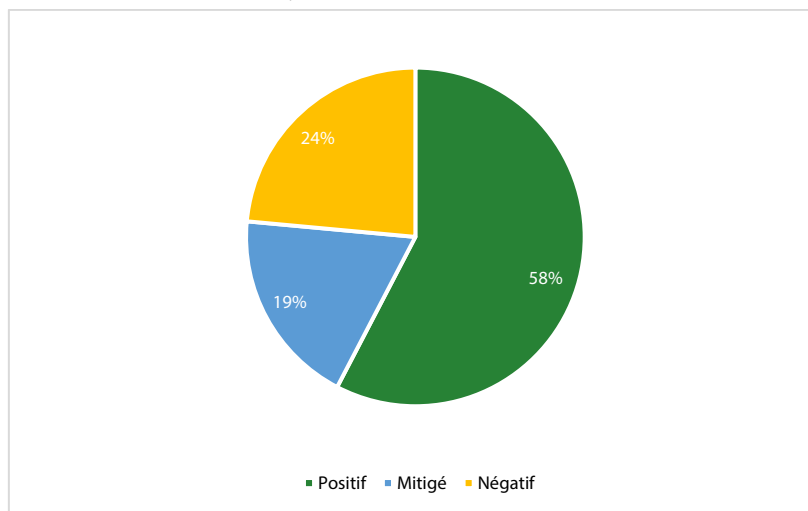
93. S'agissant des lacunes, les rapports d'évaluation font rarement référence **aux personnes en situation de handicap et n'examinent pas la manière dont les mesures environnementales peuvent contribuer à la discrimination ou porter atteinte aux droits humains**. Non seulement ces points ne sont pas évalués, mais il est également peu probable que les projets prévoient des mesures spécifiques en la matière, puisqu'aucune référence n'est faite à l'inclusion ou au principe de « ne pas nuire » dans les évaluations qui examinent ces aspects.

Intégration d'une dimension de genre

94. **L'intégration d'une dimension de genre est abordée de manière mécanique dans les rapports d'évaluation, sans réelle analyse de son influence sur l'efficience, l'efficacité, la pertinence ou la cohérence.** Bien qu'elle soit généralement évaluée positivement (voir figure 21), cette dimension ne résiste pas à un examen qualitatif approfondi. Elle n'est ni mesurée de façon systématique ni replacée dans le cadre

plus large du principe d'égalité de genre. Les évaluations ne s'appuient pas sur des outils d'analyse de genre, tels que les évaluations SWAP utilisées par les Nations Unies, et ne cherchent pas à mesurer les progrès accomplis au regard de la stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre.

Figure 21 : Évaluation de l'intégration d'une dimension de genre dans les projets (source : analyse issue de la méta-évaluation des rapports)



95. **Les projets ne témoignent que d'un intérêt limité pour l'intégration d'une dimension de genre - sauf lorsqu'elle est encouragée par des mécanismes spécifiques ou par certains résultats visant à la systématiser.** Or, de nombreuses évaluations soulignent une mise en œuvre insuffisante et un manque de compréhension, certains rapports qualifiant même les initiatives de « neutres du point de vue du genre ». Dans l'ensemble, les évaluations abordent l'intégration d'une dimension de genre de manière très superficielle, se concentrant davantage sur une participation équilibrée que sur une intégration plus approfondie. Cela est révélateur d'une prise en compte superficielle de la dimension de genre dans les projets, bien que les évaluations posent des questions pertinentes. Parmi les recommandations récurrentes, beaucoup demandent un renforcement de l'intégration d'une dimension de genre.

96. **Les plans d'action et les dispositifs programmatiques intègrent davantage une dimension de genre que les projets individuels.** Cela s'explique probablement par les ressources investies dans l'intégration de cette dimension au niveau des plans d'action et des programmes-cadres, notamment par le biais de conseillers en matière de genre. Parmi les projets individuels, ceux visant à renforcer la démocratie et intégrant une dimension de genre sont les plus efficaces, grâce à leurs stratégies adaptées pour promouvoir l'égalité des chances en politique.

97. **De nombreuses évaluations décrivent une série d'outils et de mesures conçus pour à faire progresser l'intégration d'une dimension de genre et promouvoir l'approche axée sur les droits humains.** Le fait que les objectifs d'intégration soient pris en compte dans les objectifs des projets ou associés à ceux-ci est jugé positivement. Cette intégration se traduit par la définition de groupes cibles tenant compte de la dimension de genre, ainsi que par des résultats visant à promouvoir l'égalité des genres ou à renforcer leur participation et leur inclusion dans les projets et programmes, notamment aux niveaux législatif, politique, institutionnel, des capacités et de la sensibilisation. Si certains projets se prêtent davantage à cette combinaison, en particulier ceux visant à promouvoir l'inclusion des Roms, il est important de rappeler qu'une approche axée sur les droits humains et des objectifs en matière de droits humains sont deux choses différentes. Plusieurs rapports d'évaluation évoquent ainsi « l'hypothèse selon

laquelle, pour les personnes interrogées, un projet portant sur des droits humains implique, de par sa nature même, une approche axée sur les droits humains ».

98. Les rapports d'évaluation mentionnent de **nouveaux outils** et de nouvelles mesures visant à intégrer une dimension de genre et à adopter une approche axée sur les droits humains, mais aucun élément concret ne vient étayer ces informations. Néanmoins, ces outils et mesures constituent des pistes intéressantes pour renforcer l'intégration d'une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains : analyses de genre permettant d'affiner les cadres logiques et les approches, adaptation des méthodes pour faciliter la participation et l'inclusion – par exemple, **création de postes de confiance au sein des projets afin d'encourager la participation de groupes vulnérables spécifiques, ou encore mise en place de processus de sélection tenant compte des différentes disponibilités et des différents besoins**.

99. **La mesure des performances en matière d'intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains** est elle aussi rarement décrite dans les rapports d'évaluation. Si ceux-ci saluent la mesure qualitative de l'intégration d'une dimension de genre, ils déplorent l'absence de contrôle ou d'analyse systématique à cet égard. Il est intéressant de constater que les données disponibles portent presque exclusivement sur l'intégration des questions de genre, et non sur l'approche axée sur les droits humains, ce qui tend à indiquer qu'à ce stade, les attentes en matière d'intégration d'une telle dimension sont plus fortes. Une mesure systématique des performances liées à l'approche axée sur les droits humains pourrait renforcer la sensibilisation et promouvoir les aspects positifs de cette approche. Pour l'heure, ni la stratégie de gestion basée sur les résultats ni la méthodologie de gestion de projet ne prévoient de mécanismes permettant de la mesurer. Plusieurs recommandations récurrentes invitent à mettre en place un suivi systématique de l'intégration d'une dimension de genre et de l'approche axée sur les droits humains.

6. Enseignements tirés

100. Les enseignements tirés des bonnes pratiques du Conseil de l'Europe en matière de soutien à la mise en œuvre de la Convention pourraient être reproduits et adoptés à plus grande échelle :

- faire de la mise en œuvre nationale de la Convention un objectif général commun pour toutes les activités de coopération permettrait de fédérer les projets autour d'une logique et d'objectifs communs, tout en facilitant la communication sur la vision globale des projets et programmes du Conseil de l'Europe,
- investir davantage dans la décentralisation des fonctions de fond et des responsabilités liées au contenu – au-delà de la seule mobilité et du développement des compétences – renforcerait la capacité de l'Organisation à fournir un soutien efficace et à coopérer plus étroitement avec les États membres, comme le soulignent les recommandations de l'audit externe,
- les plans d'action et les dispositifs programmatiques intègrent davantage une dimension de genre que les projets individuels, probablement en raison des ressources investies dans l'intégration de cette dimension au niveau des plans d'action et des programmes-cadres, notamment par le biais de conseillers en matière de genre.

7. Conclusions

101. La méta-évaluation a mis en évidence plusieurs facteurs qui contribuent efficacement à soutenir la mise en œuvre nationale de la Convention. Parmi les facteurs externes figurent un **contexte politique favorable** et **l'influence de l'UE et des donateurs** ; du côté des facteurs internes, l'efficacité du soutien repose sur **la dynamique combinée de la fixation de normes, du suivi et de la coopération comme fondements des projets, les relations de longue date avec les États membres, la facilitation des interactions entre la société civile et les autorités, ainsi que l'approche axée sur les droits humains renforcent l'efficacité de ce soutien.**

102. Les activités et produits les plus efficaces sont ceux qui contribuent à faire évoluer les pratiques dans les États membres. L'expertise technique, l'adaptation des normes internationales aux contextes locaux, la formation et la sensibilisation des principaux groupes d'acteurs nationaux, ainsi que la mise en place de réseaux interinstitutionnels sont autant de points forts qui caractérisent les modalités de mise en œuvre du Conseil de l'Europe.

103. **La conception des projets et la gestion basée sur les résultats ne montrent pas d'amélioration significative au fil du temps.** La théorie du changement reste très peu intégrée dans la pratique des projets et programmes. Si la gestion basée sur les résultats est connue et comprise, elle n'est pas appliquée dans la pratique.

104. **L'approche axée sur les droits humains l'emporte sur l'intégration d'une dimension de genre.** Si toutes deux sont abordées dans les évaluations et les orientations institutionnelles, l'approche axée sur les droits humains fait l'objet d'un traitement plus approfondi. Les efforts d'intégration d'une dimension de genre restent superficiels, malgré des outils tels que les analyses de genre et le soutien de conseillers spécialisés. Pour qu'elles aient un impact significatif, ces deux approches doivent être mises en œuvre de manière systématique et globale dans tous les programmes et dans toutes les pratiques.

8. Recommandations récurrentes

105. Suite à l'analyse réalisée dans le cadre de la méta-évaluation, **les recommandations les plus fréquemment formulées [et qui restent d'actualité malgré les changements organisationnels et le temps écoulé] sont considérées comme particulièrement pertinentes et méritent d'être réaffirmées.** Le tableau 9 présente l'ensemble de ces recommandations réitérées.

106. Les entretiens de validation et la consultation du groupe de référence ont permis d'affiner les conclusions de la méta-évaluation. Une extrapolation prudente des données issues de celle-ci, combinée à l'analyse des recommandations, des réponses du management et des rapports de suivi, a permis à l'équipe d'évaluation d'approfondir l'analyse de la cohérence entre les rapports d'évaluation et les rapports produits par les principales parties prenantes de la coopération.

107. Des efforts considérables ont été consacrés aux réponses du management pour donner suite aux recommandations et des améliorations et avancées notables ont été observées ces dernières années. Des ateliers sont organisés afin d'élaborer des indicateurs standard pour les différents secteurs de programme. À Tbilissi, un conseiller régional en gestion basée sur les résultats est attaché aux projets. Des marqueurs de genre sont en cours d'élaboration. La méta-évaluation a montré l'abondance des ressources méthodologiques disponibles.

108. Toutefois, plusieurs défis et obstacles persistent, dont certains échappent au contrôle de l'Organisation. Ils concernent notamment l'amélioration de la conception des projets, du suivi, de la communication, des approches participatives, ainsi que l'intégration d'une dimension de genre et l'approche axée sur les droits humains. Les ressources consacrées à la conception et à la planification des projets demeurent limitées, la plupart de ces coûts n'étant pas éligibles au financement extrabudgétaire, puisqu'ils n'entrent pas dans la période couverte par le financement des projets. Compte tenu des autres besoins en ressources, il n'est pas réaliste d'envisager un financement de ces activités sur le budget ordinaire. Du côté de l'Organisation, le volume des demandes de projets parvenant à la DPC est difficilement gérable. Dans ce contexte, il serait judicieux de privilégier la qualité des propositions plutôt que leur volume, comme c'est le cas actuellement.

109. Les efforts en matière de gestion basée sur les résultats restent fragmentés entre la programmation budgétaire ordinaire, pilotée par la Direction du Programme et Budget, et la programmation extrabudgétaire, gérée par la Direction de la coordination des programmes. Cette fragmentation peut générer des inefficiences dans les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, qui devraient contribuer à améliorer la conception des projets et les processus associés, notamment la coordination des propositions de projets et un classement par ordre de priorité des demandes extrabudgétaires.

110. Ces obstacles étayaient la conclusion globale de la méta-évaluation, selon laquelle la mise en place d'un cadre global pour les projets visant à soutenir la mise en œuvre nationale de la Convention permettrait de renforcer la conception des projets ainsi que les théories du changement qui contribuent à renforcer leur impact.

Recommandations réitérées

Recommandation 1 : Les équipes de projet devraient viser des résultats interconnectés, capables de générer une chaîne d'effets et de contribuer collectivement à l'impact global du projet. Les superviseurs de projet devraient renforcer l'intégration de la méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe (PMM) dans leurs processus de supervision et d'approbation, afin d'aligner davantage les efforts sur les objectifs de l'Organisation et d'améliorer la qualité de la conception et de l'évaluation des projets. (Importance élevée)

Recommandation 2 : Les équipes de projet devraient renforcer le suivi basé sur les résultats, qui est plus pratique et complet, et se fonde sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs solides au niveau des produits et des résultats. Les superviseurs sont invités à soutenir un suivi plus étendu, conforme à la PMM, avec l'appui, lorsque c'est possible, des responsables du suivi et de l'évaluation pour l'orientation méthodologique et l'assurance qualité des données. (Importance élevée)

Recommandation 3 : Les équipes et superviseurs de projet devraient renforcer et systématiser l'intégration d'une approche intégrée de la dimension de genre et d'une approche axée sur les droits humains, en s'appuyant sur la PMM et sur l'expertise des conseillers en matière de genre. Les objectifs associés à cette intégration devraient être clairement formulés dans la PMM, en mettant davantage l'accent sur leur finalité. (Importance moyenne)

Recommandation 4 : Les équipes et superviseurs de projet devraient renforcer la coordination et la communication autour du lien entre les projets de coopération et la mise en œuvre nationale de la Convention (en tant que principe fédérateur des travaux du Conseil de l'Europe) avec les parties prenantes externes, notamment les donateurs, d'autres organisations internationales et un éventail élargi d'acteurs nationaux au-delà des partenaires et groupes cibles directs des projets. À cette fin, une collaboration et une communication accrues avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme seraient souhaitables. (Importance moyenne)

Recommandation 5 : Les équipes et superviseurs de projet devraient envisager différentes modalités de mise en œuvre, afin d'adapter au mieux les interventions aux parties prenantes, aux périodes et aux contextes nationaux ou locaux concernés – pas seulement pour répondre aux défis et aux crises – et évaluer les éléments indiquant que ces différentes modalités permettent d'obtenir de meilleurs résultats. (Importance moyenne)

Annexes

Liens vers les annexes [en anglais uniquement] : <https://rm.coe.int/48802c0369>

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.