

Analyse par les pairs de la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe

Rapport final
Octobre 2022

Remerciements

Le groupe chargé de l'analyse par les pairs tient à remercier Colin Wall, directeur de la Direction de l'Audit interne de l'Évaluation, et de l'Investigation, Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'évaluation et son équipe pour avoir facilité cette analyse par les pairs dans un esprit professionnel.

Le groupe chargé de l'analyse par les pairs tient également à remercier sincèrement tous ses interlocuteurs pour leurs contributions ouvertes et franches.

Décharge de responsabilité

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du groupe chargé de l'analyse par les pairs sur la base de leurs capacités individuelles.

Expertise externe - Groupe chargé de l'analyse par les pairs et auteurs du rapport

- M. Arild Hauge, président du Groupe chargé de l'analyse par les pairs, ancien Directeur adjoint du Bureau indépendant d'évaluation du PNUD, Oslo
- Mme Claudia Iburguen, membre du Groupe chargé de l'analyse par les pairs, Chef du Bureau de l'évaluation de l'UNESCO, Paris
- M. Guy Thijs, membre du Groupe chargé de l'analyse par les pairs, Directeur, Bureau de l'évaluation, OIT, Genève
- M. Urs Zollinger, Consultant pour l'analyse par les pairs, Évaluateur, Zurich

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS	4
SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION	5
PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	5
CONCLUSIONS.....	6
RECOMMANDATIONS	7
I. INTRODUCTION.....	8
II. CONSTATATIONS.....	9
2.1. AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'ÉVALUATION	9
2.1.1 <i>Système d'évaluation</i>	9
2.1.2 <i>Culture de l'évaluation et environnement propice</i>	10
2.1.3 <i>Nature du Conseil de l'Europe</i>	11
2.1.4 <i>Ressources pour l'évaluation</i>	12
2.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT ACTUELS DE LA DIVISION DE L'ÉVALUATION.....	14
2.2.1 <i>Rapports d'évaluation de la DIO-ED</i>	14
2.2.2 <i>Apprentissage</i>	16
2.2.3 <i>Couverture de l'évaluation et sélection des sujets</i>	17
2.2.4 <i>Positionnement de la Division de l'évaluation au sein de la DIO</i>	19
2.3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DÉCENTRALISÉE	21
2.3.1 <i>Politique d'évaluation et Lignes directrices pour l'évaluation, Cadre d'assurance qualité</i>	21
2.3.2 <i>Couverture, ressources et capacités</i>	21
2.3.3 <i>Qualité des rapports d'évaluations décentralisées</i>	23
2.3.4 <i>Rôle de la Division de l'évaluation de la DIO dans les évaluations décentralisées</i>	24
III. CONCLUSIONS	25
IV. RECOMMANDATIONS	28

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CAQ	Cadre d'assurance qualité
CCAE	Comité consultatif d'Audit et d'Évaluation
CCI	Corps commun d'inspection
CM	Comité des Ministres
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DIO-ED	Division de l'évaluation de la DIO
MAE	Grande entité administrative
ODGP	Bureau de la Direction générale des programmes ¹
OIT	Organisation internationale du Travail
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RBM	Gestion basée sur les résultats
SG	Secrétaire Général/e
UNEG	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

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

SYNTHÈSE

Introduction

Aux termes de la Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) doit demander périodiquement une analyse externe par les pairs de la Politique d'évaluation et de la fonction d'évaluation. Le présent exercice ne prétend pas avoir la rigueur d'une évaluation à part entière. Il constitue un « avis » collectif émis par des professionnels de l'évaluation chevronnés et impartiaux, à l'aide des méthodes et des ressources disponibles dans le cadre d'une « analyse par les pairs ».

Principales constatations

Thèmes	Sous-thèmes	Principales constatations
Avancement de la mise en œuvre de la Politique d'évaluation	Système d'évaluation	<i>Le système d'évaluation du Conseil de l'Europe a été renforcé depuis la dernière analyse par les pairs.</i>
	Culture de l'évaluation et environnement propice	<i>En dépit d'une amélioration, la culture de l'évaluation n'est pas encore pleinement arrivée à maturité.</i>
	Nature du Conseil de l'Europe	<i>Le Conseil est une organisation complexe dotée de mandats sensibles sur le plan politique.</i>
	Ressources pour l'évaluation	<i>Les ressources allouées à l'évaluation sont modestes au regard des pratiques courantes des organisations internationales.</i>
Organisation et fonctionnement actuels de la Division de l'évaluation	Rapports d'évaluation de la Division de l'évaluation de la DIO (DIO-ED)	<i>Les parties prenantes reconnaissent la qualité et l'utilité des rapports d'évaluation de la DIO-ED. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la longueur des rapports, à l'utilité des recommandations et à la compréhension limitée qu'ont les évaluateurs externes de la nature des activités du Conseil de l'Europe.</i>
	Apprentissage	<i>Les évaluations existantes ne sont pas suffisamment utilisées à des fins d'apprentissage.</i>
	Couverture de l'évaluation et sélection des sujets	<i>Une approche plus sélective de la définition des priorités ainsi que du cadrage des évaluations de la DIO-ED pourrait permettre de mener des évaluations dans un délai plus opportun et avec une plus grande réactivité.</i>
	Positionnement de la Division de l'évaluation au sein de la DIO	<i>Visibilité et compétences insuffisantes de la Division de l'évaluation de la DIO.</i>
Organisation et fonctionnement de la fonction d'évaluation décentralisée	Politique d'évaluation et Lignes directrices pour l'évaluation, Cadre d'assurance qualité	<i>Des efforts considérables ont été déployés pour renforcer les évaluations décentralisées.</i>

Couverture, ressources et capacités	<i>Les évaluations décentralisées restent insuffisamment développées : couverture, ressources et capacités limitées.</i>
Qualité des rapports d'évaluations décentralisées	<i>Qualité variable des rapports d'évaluations décentralisées, méprise relative à l'indépendance.</i>
Rôle de la Division de l'évaluation de la DIO dans les évaluations décentralisées	<i>Rôle renforcé de la Division de l'évaluation de la DIO dans les évaluations décentralisées, mais limité à un rôle consultatif sans compétences réelles.</i>

Conclusions

L'équipe chargée de l'analyse par les pairs conclut que la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe a été sensiblement renforcée au cours des dernières années, en s'appuyant sur le dévouement d'une équipe de professionnels aguerris. L'Organisation a réalisé plusieurs évaluations stratégiques majeures, qui ont contribué à l'apprentissage et à la prise de décisions stratégiques. Un cadre normatif solide a été mis en place à travers la nouvelle Charte de la DIO, la nouvelle Politique d'évaluation et les Lignes directrices pour l'évaluation. Sous l'autorité de la Secrétaire Générale (SG), la DIO jouit d'une indépendance satisfaisante.

Sélection et cadrage des sujets d'évaluation : La sélection minutieuse des sujets des évaluations gérées par la DIO-ED est essentielle pour l'utilité de l'évaluation. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs conclut qu'une importance « mécanique » accordée à la couverture cyclique des programmes et des sous-programmes risque de nuire au calendrier et à l'importance stratégique. Elle préconise plutôt une approche plus souple dictée par la demande des parties prenantes, la pertinence et l'urgence.

Univers de l'évaluation : Comme le prévoit la Politique d'évaluation, tous les domaines du Conseil de l'Europe, dont les activités normatives, le mécanisme de suivi, la coopération technique, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) devraient faire partie de l'univers de l'évaluation, dans le cadre des évaluations gérées par la DIO-ED ou des évaluations décentralisées. Il va de soi que certains aspects ne peuvent pas être remis en cause par des évaluations, comme les résolutions de l'APCE ou les arrêts de la Cour.

Ressources pour l'évaluation : Les ressources totales disponibles pour l'évaluation (DIO-ED et Grandes entités administratives (MAE)) sont sensiblement inférieures à la pratique courante au niveau international. Du fait de ces ressources limitées, les évaluations ne peuvent pas bénéficier de l'expertise nécessaire et risquent d'être de piètre qualité. Cette situation peut alors nuire à la crédibilité de l'évaluation et à l'utilisation, *in fine*, de ses résultats et de ses recommandations. Des ressources supplémentaires s'imposent pour élargir la couverture et améliorer la qualité des évaluations.

Place et visibilité de la Division de l'évaluation : L'équipe chargée de l'analyse par les pairs juge inhabituel le fait que la Politique d'évaluation ne confère pas une identité distincte à la DIO-ED au sein de l'ensemble de la DIO. Le processus et les objectifs des autres disciplines de la DIO relevant du contrôle, à savoir l'audit et l'investigation (c'est-à-dire les contrôles, la déontologie et la conformité) sont très différents de l'évaluation (obtention de résultats et apprentissage organisationnel). De plus, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que la délégation de compétences du/de la Directeur/trice de la DIO au/à la Chef/fe de la Division de l'évaluation était ad hoc et soumise à la discrétion du/de la Directeur/trice de la DIO. Aucune délégation de compétences claire n'est officiellement établie. Cette délégation de compétences relativement limitée à la Division de l'évaluation est inhabituelle au regard des pratiques des autres organisations internationales.

Évaluations décentralisées : Les évaluations décentralisées sont celles qui se prêtent le mieux à un renforcement de la valeur ajoutée de la fonction d'évaluation au sein du Conseil de l'Europe. Elles ne sont toujours pas suffisamment développées, tant sur le plan de la qualité que de la couverture. L'approche facultative actuellement adoptée en matière de conduite de ces évaluations, la décision en incombant en grande partie à la MAE, pourrait être renforcée en définissant un critère simple pour les évaluations obligatoires.

Rôle de la DIO-ED dans les évaluations décentralisées : Le rôle de la DIO-ED au regard de l'assurance qualité des évaluations décentralisées doit être clarifié davantage. Outre les conseils dispensés, la DIO-ED devrait être officiellement habilitée à examiner certains rapports d'évaluations décentralisées.

Apprentissage : Il est possible de tirer un meilleur parti de l'ensemble des évaluations gérées par la DIO-ED et des évaluations décentralisées. La DIO-ED devrait élaborer davantage de produits d'apprentissage comme des méta-études et des analyses synthétiques. Cela permettrait de renforcer l'apprentissage découlant des évaluations.

Recommandations

L'équipe chargée de l'analyse par les pairs émet six recommandations concernant les domaines dans lesquels il est possible de renforcer la fonction d'évaluation :

1. **Optimiser la sélection des sujets d'évaluation et en améliorer le cadrage**
2. **Assurer la couverture de l'univers de l'évaluation**
3. **Augmenter les ressources pour l'évaluation**
4. **Accroître l'utilité des rapports d'évaluation**
5. **Renforcer la visibilité et les compétences de la Division de l'évaluation**
6. **Investir davantage dans les évaluations décentralisées**

Pour chacune de ces catégories, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs a mis en évidence plusieurs actions plus spécifiques soumises au Conseil de l'Europe pour examen.

I. INTRODUCTION

1. Aux termes de la Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) doit demander périodiquement une analyse externe par les pairs de la Politique d'évaluation et de la fonction d'évaluation.² Cet avis indépendant doit aider la fonction d'évaluation du Conseil à rester au fait des normes internationales, afin d'optimiser son rôle dans la prise de décisions au sein de l'Organisation, l'efficacité des programmes et l'apprentissage, et la responsabilité de rendre compte des résultats. La fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe comprend les évaluations gérées par la Division de l'évaluation de la DIO (DIO-ED) et les évaluations décentralisées gérées par les Grandes entités administratives (MAE).

2. L'analyse par les pairs se concentre sur la mise en œuvre de la Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe de 2019, en cherchant à mettre en évidence des options et des opportunités traduisibles en action en vue d'ajuster le cadre d'évaluation du Conseil de l'Europe. Les objectifs directs de l'analyse par les pairs définis dans le cahier des charges consistent à évaluer :

- a) l'avancement de la mise en œuvre de la politique d'évaluation,
- b) l'organisation et le fonctionnement actuels de la Division de l'évaluation de la DIO,
- c) l'organisation et le fonctionnement de la fonction d'évaluation décentralisée.

3. Les principaux critères d'évaluation sont ceux qui sont généralement utilisés dans les analyses par les pairs des fonctions d'évaluation pour analyser leur maturité : (1) environnement propice, (2) indépendance, (3) crédibilité et (4) utilité.

4. En tant qu'analyse par les pairs, le présent exercice ne prétend pas avoir la rigueur d'une évaluation à part entière. Il constitue un « avis » collectif émis par des professionnels de l'évaluation chevronnés et impartiaux,³ à l'aide des méthodes et des ressources disponibles dans le cadre d'une « analyse par les pairs ». L'analyse repose sur les contributions fournies à titre gracieux par les membres du groupe qui en est chargé, secondés d'un consultant d'évaluation indépendant engagé par le Conseil de l'Europe.

5. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a examiné l'ensemble des objectifs et des critères fixés dans le cahier des charges pour cette analyse. En outre, elle a consulté l'évaluation réalisée début 2022, par la DIO, à l'aide de la Matrice de maturité d'auto-évaluation des fonctions d'évaluation.⁴ Plutôt que de réanalyser ou de valider chacun des points traités dans l'auto-évaluation, le groupe a choisi de se concentrer sur les domaines qui sont moins matures et qui se prêtent à de nouvelles améliorations, pour permettre à la DIO-ED de franchir un nouveau cap vers la maturité. Pour guider l'analyse, un document initial a été rédigé en concertation avec la DIO-ED. La DIO-ED a donné à l'équipe chargée de l'analyse par les pairs accès à un dossier complet de documents. L'équipe a alors procédé à un examen plus détaillé et plus systématique de ce dossier et préparé un « document de travail » interne avant sa visite au Conseil de l'Europe (du 13 au 17 juin 2022), au cours de laquelle elle a organisé des entretiens individuels et en groupe de réflexion avec près

² Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, 2019, p. 19.

³ Bien que conscients que le Conseil de l'Europe représente un forum véritablement unique, les membres de l'équipe chargée de l'analyse par les pairs peuvent se prévaloir d'une expérience acquise plusieurs décennies durant dans d'autres organisations multilatérales, dans des fonctions de direction fonctionnelle dans les domaines du contrôle ou de l'évaluation. Les membres de l'équipe ont participé à des évaluations des processus de gouvernance, d'élaboration des politiques et de réforme organisationnelle dans des structures normatives ou plus opérationnelles.

⁴ Matrice de maturité d'auto-évaluation des fonctions d'évaluation des Nations Unies, Projet préliminaire, DIO, Conseil de l'Europe, mise à jour le 28 février 2022. Ce document peut être obtenu auprès de la DIO sur simple demande.

de 50 interlocuteurs clés au sein de la DIO, des MAE, du senior management, ainsi que des représentants des États membres et des membres du Comité consultatif d'Audit et d'Évaluation.

6. Le présent rapport n'est pas destiné à brosser un tableau détaillé des faits et des témoignages recueillis pour l'ensemble des questions et des critères évoqués dans le cahier des charges ou pendant les réunions du mois de juin. Il met au contraire en lumière les questions plus particulières pour lesquelles l'équipe estime que les données factuelles disponibles permettent de dégager, avec une certaine assurance, les options et opportunités à prendre en compte pour améliorer plus avant la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe.

7. Bien qu'ayant examiné plusieurs évaluations gérées par la DIO, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs n'a pas réalisé d'appréciation systématique de la qualité des différents rapports d'évaluation de la DIO depuis que cette dernière a établi – en 2020 – une procédure d'assurance qualité externe pour ses propres rapports. L'équipe a analysé les critères d'assurance qualité et certains exemples, et constaté que la procédure procurait des assurances de qualité raisonnables.

8. L'analyse par les pairs a été entreprise après la pandémie de Covid et pendant la crise ukrainienne, une période qui a soulevé de sérieuses questions quant au rôle et aux opérations du Conseil de l'Europe. Un groupe de réflexion de haut niveau a été chargé d'émettre des recommandations sur le rôle du Conseil de l'Europe dans l'appréhension des nouvelles réalités et difficultés auxquelles sont confrontés l'Europe et le monde. L'environnement actuel est porteur de difficultés – mais aussi d'opportunités – pour la réforme organisationnelle. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs estime que moyennant des ajustements relativement mineurs, la fonction d'évaluation est en mesure de renforcer ses capacités pour faciliter plus avant les futurs changements organisationnels grâce à l'apprentissage, à la responsabilisation et la prise de décisions fondées sur des données factuelles.

II. CONSTATATIONS

2.1. Avancement de la mise en œuvre de la politique d'évaluation

2.1.1 Système d'évaluation

Le système d'évaluation du Conseil de l'Europe a été renforcé depuis la dernière analyse par les pairs.

9. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe avait été renforcée depuis la dernière analyse par les pairs (2017). En 2019, le Comité des Ministres (CM) a approuvé la nouvelle Politique d'évaluation. Celle-ci définit un ensemble de principes et d'aspirations fondamentaux qui constitue un cadre normatif adéquat. De nombreux éléments témoignant d'une fonction d'évaluation parvenue à maturité sont donc en place.⁵ L'équipe prend note des améliorations suivantes :

- mise à jour des Lignes directrices pour l'évaluation (2020),
- cadre d'assurance qualité pour les évaluations décentralisées (2021) et procédure d'assurance qualité externe pour les rapports gérés par la DIO (2020),
- processus de publication des rapports d'évaluation, et réponse managériale et plan d'action,
- création en juillet 2021 d'un vivier de consultants d'évaluation via un contrat-cadre applicable à l'ensemble de l'Organisation valable jusqu'au 30 juin 2026,

⁵ Normes mondiales, comme celles du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG).

- refonte du site web de la DIO, et création d'une partie consacrée aux évaluations décentralisées,
- suivi des recommandations grâce à un nouvel outil informatique (TeamMate),
- promotion des résultats de l'évaluation par des vidéos, des événements et d'autres moyens.

10. La fonction d'évaluation bénéficie aussi de la présence d'un Comité consultatif d'Audit et d'Évaluation actif, professionnel (CCAÉ), qui conseille le/la Secrétaire Général/e, le Comité des Ministres et la fonction d'évaluation. La nouvelle Charte de la DIO qui englobe l'audit, l'évaluation et l'investigation a été approuvée par le Comité des Ministres en 2022. La nouvelle Charte confirme l'indépendance des trois fonctions de la DIO et la renforce par des mesures comme la nomination d'un/e Directeur/trice nommé pour un mandat non renouvelable de six ans.

11. Pour ce qui est de l'indépendance, la DIO jouit, sous l'autorité de la Secrétaire Générale, d'une indépendance satisfaisante, comme prévu dans la Politique d'évaluation⁶ et la Charte de la DIO. Pour atténuer le risque d'influence administrative, le/la Directeur/trice de la DIO est habilitée à déclarer que les rapports d'évaluation sont définitifs et peut transmettre les rapports directement au/à la Président/e du Comité des Ministres. De plus, si la Politique d'évaluation prévoit que le programme de travail de l'évaluation doit être officiellement approuvé par le/la Secrétaire Général/e,⁷ cette approbation ne correspond pas – comme l'équipe en a reçu l'assurance – à une « validation » ou à un « contrôle » et elle n'altère pas la capacité de la Division de l'évaluation de la DIO d'établir son plan de travail, sans ingérence effective ou perçue.

2.1.2 Culture de l'évaluation et environnement propice

En dépit d'une amélioration, la culture de l'évaluation n'est pas encore pleinement arrivée à maturité.

12. L'environnement opérationnel externe est marqué par des risques et des incertitudes croissants. À l'heure où des bouleversements surgissent au sein et à proximité du Conseil de l'Europe, l'évaluation peut apporter des contributions stratégiques en fournissant une analyse basée sur des faits pour favoriser la définition des priorités et une prise de décision éclairée. Elle peut montrer ce qui fonctionne bien ou moins bien et mettre en évidence les facteurs de réussite ou les points faibles.

13. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs prend note de l'intérêt existant, au niveau des gestionnaires de projet et de programme et au niveau des États membres, pour l'apprentissage et la responsabilisation à travers les évaluations. L'importance d'une fonction d'évaluation n'est pas remise en question sur le principe.

14. Toutefois, l'équipe a constaté que la culture de l'évaluation n'était pas pleinement arrivée à maturité, car décrite par la plupart des interlocuteurs comme étant encore émergente ou naissante. Les évaluations sont considérées par beaucoup comme constituant principalement un exercice de responsabilisation imposé pour les donateurs, plutôt qu'en raison de son importance au regard des besoins substantiels d'apprentissage organisationnel et des besoins constants de prise de décisions. Dans plusieurs catégories de parties prenantes, les personnes interrogées n'étaient pas certaines de bien comprendre les différences entre l'évaluation et les disciplines que sont l'audit et l'investigation ; et se montraient fréquemment sceptiques quant à la formidable valeur ajoutée apportée par l'évaluation.

⁶ Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, 2019, par. 16.

⁷ Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, 2019, p. 14-16.

15. L'équipe a aussi observé, chez le personnel, le sentiment palpable que faire l'objet d'une évaluation risquait de compromettre une partie des financements (et, par extension, la poursuite du projet) en cas de résultats négatifs. Plus généralement, quand les évaluations soulèvent des questions qui remettent en cause les stratégies et les priorités – et pas uniquement sous l'angle de la déontologie et de la conformité – elles suscitent bien souvent une certaine résistance.

16. À l'évidence, il faudra du temps pour que le personnel soit pleinement au fait de la nouvelle Politique d'évaluation et pour graver l'évaluation dans l'ADN de l'organisation. Dans le même temps, le développement de la culture se manifeste par la résonance et l'intérêt suscité par le suivi de l'évaluation récente de la gestion basée sur les résultats.⁸ À cet égard, il est intéressant de rappeler la recommandation qui exhorte la Secrétaire Générale à abandonner les besoins de responsabilisation et de communication du reporting au profit d'une culture d'apprentissage et de gestion plus adaptative.⁹ Dans le même temps, l'équipe a constaté que certains États membres soutenaient fermement le processus d'évaluation et la fonction d'évaluation de la DIO. Le senior management du Conseil de l'Europe se félicite publiquement de la valeur ajoutée présentée par l'évaluation. Néanmoins, le groupe n'a pas pu démontrer que des mesures spécifiques avaient été prises pour promouvoir le rôle joué par la fonction. La manifestation, à un haut niveau, d'un soutien en faveur de l'évaluation (c'est-à-dire un message de la direction prenant fait et cause pour l'évaluation) contribuerait grandement à renforcer la fonction.

2.1.3 Nature du Conseil de l'Europe

Le Conseil est une organisation complexe dotée de mandats sensibles sur le plan politique.

17. Le Conseil de l'Europe comprend un large éventail de mandats, fonctions et activités programmatiques, issus pour nombre d'entre eux de textes juridiques en lien avec des conventions, des accords entre États membres et des organes décisionnaires distincts. Le Conseil de l'Europe compte trois priorités thématiques : les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie.

18. Pour ces trois priorités thématiques, des ressources financières sont allouées aux « activités normatives », au « suivi » et à la « coopération technique ». La nature des activités menées par le Conseil de l'Europe présente une difficulté pour la fonction d'évaluation. Les membres du personnel sont extrêmement conscients de la complexité procédurale et des sensibilités politiques qui s'appliquent d'une façon particulière à leur thématique respective et à la consultation des parties prenantes, ainsi qu'aux dispositifs de gouvernance. L'évaluation du mécanisme normatif et de contrôle (suivi) est semée d'embûches. En règle générale, les évaluations veillent à ne pas remettre en question la légalité ou le contenu des résolutions/conventions, reconnaissant ainsi les limites intrinsèques des évaluations dans l'appréciation de ce qui constitue, dans la pratique, un processus politique (activités normatives) ou une évaluation du respect de la loi (processus de contrôle et de suivi) avec des conséquences possibles, sur le plan juridique, en cas de manquement aux normes (Cour européenne des droits de l'homme). Toutefois, les résolutions et les conventions elles-mêmes peuvent et doivent être modifiées, ajustées et améliorées au fil du temps. Les évaluations peuvent contribuer de manière significative à ces processus qui répertorie les décisions et autres

⁸ Comme indiqué dans le Programme et Budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe, CM(2022)1, Conseil de l'Europe, 10 décembre 2021, par. 17.

⁹ Évaluation de la gestion basée sur les résultats au Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, Janvier 2021 (Recommandation 1).

documents d'orientation qui mentionnent explicitement un rapport d'évaluation de la DIO-ED ou qui en résultent.

19. Si les évaluations gérées par la DIO-ED s'emploient à traiter les trois fonctions – « activités normatives », « mécanisme de suivi » et « coopération technique »¹⁰ – les évaluations décentralisées des MAE se concentrent dans une large mesure sur la coopération technique, et sont principalement effectuées à la demande des donateurs. Les évaluations des MAE concernant la coopération non technique (activités normatives et organes de contrôle) sont rares, car elles ne sont ni obligatoires ni exigées. Toutefois, la coopération technique peut aussi être très sensible, dès lors qu'elle promeut des normes dans des pays où ces normes sont inexistantes ou non respectées. Les normes fondées sur des valeurs sont des instruments politiques. Les autres organisations sont confrontées à des difficultés similaires.¹¹

20. Dans tous les cas, s'intéresser à la seule coopération technique limite considérablement la portée de la fonction d'évaluation, car la coopération, avec des *ressources budgétaires* de 169 M euros (2022-23), ne représente que 43 % des *ressources budgétaires* des trois piliers opérationnels.¹² Par principe et par souci de cohérence interne, aucun domaine d'activité du Conseil de l'Europe ne devrait être exclu de l'examen rigoureux mené dans le cadre des évaluations ou des audits de la performance avec toute la prudence requise, comme indiqué précédemment. Cela serait conforme à l'appel du Conseil de l'Europe à « *resserrer également les liens entre nos normes européennes, le suivi de ces normes et les programmes de coopération* ». ¹³

21. Certains des spécialistes et managers du Conseil de l'Europe qui participent aux évaluations ont eu le sentiment que – compte tenu de la complexité du Conseil – les consultants d'évaluation ne saisissaient pas toujours les nuances des différents dispositifs programmatiques et de gestion. Si remettre en cause la compréhension, par les consultants d'évaluation, de la nature spécifique des activités d'une organisation constitue une ligne de défense bien connue lorsque les constatations de l'évaluation déplaisent, il a également été suggéré que compte tenu des ressources limitées dont dispose la DIO pour engager des consultants, une compréhension approfondie de la complexité du Conseil ne constituait pas une attente réaliste.

2.1.4 Ressources pour l'évaluation

Les ressources allouées à l'évaluation sont modestes au regard des pratiques courantes des organisations internationales.

22. L'indépendance financière est un élément important d'une fonction d'évaluation parvenue à maturité. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a étudié les ressources allouées à la DIO-ED et aux évaluations décentralisées.

23. Il apparaît d'emblée qu'il existe, au sein de la DIO-ED, un déséquilibre entre les professionnels de l'évaluation (5), d'une part, et les ressources insuffisantes consacrées au personnel de soutien

¹⁰ L'évaluation « Prisons et Police », par exemple, portait sur les activités normatives, dans les prisons : Évaluation de l'action menée par le Conseil de l'Europe dans le cadre de la ligne de programme « Prisons et police » 2016-2019, Rapport abrégé, janvier 2021, Conseil de l'Europe.

¹¹ Voir, par exemple, *Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite mandate*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_721381.pdf

¹² Données communiquées par la Direction du Programme et du Budget (DPB).

¹³ *Méthodologie de gestion de projet*, Manuel, 2016, p. 5.

administratif (0) et aux consultants d'évaluation, d'autre part. La capacité de la DIO-ED de tirer pleinement parti de son potentiel s'en trouve limitée. En 2022, les ressources totales de la DIO-ED s'élèvent à 844 700 euros, dont 663 700 euros sont affectés aux dépenses de personnel (79 %) et 181 000 euros à d'autres dépenses (21 %), comme le recours à des consultants et spécialistes extérieurs pour les évaluations centralisées complexes et de grande envergure. Comparées au seul budget *ordinaire* de l'Organisation (258 936 800 euros en 2022), les ressources de l'ED représentent 0,32 %. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs constate que les ressources de la DIO-ED relatives aux professionnels sont adéquates, même si elle tirerait profit de la présence d'une ou de deux personnes supplémentaires pour le soutien administratif. On notera, de plus, que plusieurs absences de longue durée (pour congé sabbatique, par exemple) ont limité dernièrement la présence des professionnels.

24. Le budget affecté aux évaluations *décentralisées* et leur nombre semblent peu élevés, mais variables ; 230 000 euros environ ont été consacrés à 13 évaluations en 2022, soit 18 000 euros en moyenne (15 000 euros en médiane) ; et quelque 483 000 euros à 27 évaluations en 2021, la moyenne s'établissant là encore à 18 000 euros (et la médiane à 15 000 euros).

25. Néanmoins, les chiffres exacts du budget ou des dépenses correspondant à l'ensemble des évaluations décentralisées est inconnu, car (a) la Politique d'évaluation ne fixe pas de pourcentage devant être obligatoirement alloué aux évaluations décentralisées des programmes ou des projets et (b) le plan d'évaluation annuel défini pour l'ensemble de l'Organisation est incomplet, les MAE ne fournissant pas toujours ces informations à la DIO-ED et (c) aucune disposition n'impose d'« étiqueter » ou d'identifier les dépenses d'évaluation des MAE.

26. À titre d'exemple, le budget de l'évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Arménie 2019-2022 s'élevait à 30 000 euros, un chiffre supérieur à la moyenne des autres évaluations décentralisées, mais représentant 0,23 % du budget total de 13 millions d'euros fixé pour le Plan d'action, et donc faible malgré tout.

27. L'équipe chargée de l'évaluation par les pairs estime que ces montants sont insuffisants pour apporter des services d'une expertise appropriée à la mesure d'un produit d'évaluation solide et crédible. Par comparaison, à l'UNESCO, un budget de suivi et d'évaluation avoisinerait les 3 % pour un programme de cette ampleur, conformément à la Politique d'évaluation de l'Organisation,¹⁴ soit 390 000 euros ;¹⁵ alors qu'à l'OIT, il est obligatoire de prévoir 2 % seulement pour l'évaluation, et recommandé de prévoir 3 % de plus pour le suivi.

28. Le budget total combiné pour l'évaluation (évaluations gérées par la DIO-ED et décentralisées) est estimé aux alentours de 1,2 million d'euros par an, ce qui représente 0,25 % du budget total du Conseil de l'Europe, lequel s'élève à 477 millions d'euros (en 2022). Là encore, les ressources allouées à la fonction d'évaluation sont relativement modestes. Aux Nations Unies, selon les conclusions d'un rapport du Corps commun d'inspection (CCI) datant de 2014, les organisations devraient envisager de fixer, pour les évaluations, une fourchette de financement de 0,5 % à 3 % de l'ensemble de leurs dépenses.¹⁶

29. Au Conseil de l'Europe, l'équipe chargée de l'évaluation par les pairs estime qu'il importe tout

¹⁴ La politique d'évaluation de l'UNESCO, 2022, par. 41 : « ... l'UNESCO fixe une cible globale de 3 % des dépenses de programme (ressources du budget ordinaire et contributions volontaires) comme l'investissement minimum consacré à l'évaluation ».

¹⁵ Cette somme couvre les activités de suivi et d'évaluation. L'évaluation pourrait comprendre des évaluations à mi-parcours et finales.

¹⁶ Analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies, JIU/REP/2014/6.

particulièrement, pour améliorer la qualité des évaluations décentralisées, que leur budget soit fixé dès le départ en pourcentage du budget du programme/projet et exclusivement affecté (réservé) à l'évaluation.

30. De plus, l'équipe estime que pour que l'évaluation produise les résultats attendus au Conseil de l'Europe, l'Organisation doit investir *davantage* dans l'évaluation et, là encore, dans les évaluations décentralisées en particulier. Elle constate que les dispositions de la Politique d'évaluation et de la Charte de la DIO selon lesquelles le Comité des ministres et le/la Secrétaire Général/e doivent veiller à l'allocation de ressources « suffisantes », sont vagues. La fixation, dans la Politique d'évaluation, d'un objectif clair de dépenses globales (0,5 % ou 1 % pour l'évaluation, par exemple) renforcerait la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe et signifierait clairement, à l'Organisation, l'importance de l'évaluation pour la responsabilisation, l'apprentissage et la prise de décisions fondées sur des données factuelles.

2.2. Organisation et fonctionnement actuels de la Division de l'évaluation

2.2.1 Rapports d'évaluation de la DIO-ED

Les parties prenantes reconnaissent la qualité et l'utilité des rapports d'évaluation de la DIO-ED. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la longueur des rapports, à l'utilité des recommandations et à la compréhension limitée qu'ont les évaluateurs externes de la nature des activités du Conseil de l'Europe.

31. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a rencontré, à la DIO-ED, une équipe de professionnels de l'évaluation extrêmement motivés, bien formés et expérimentés. Leur volonté de faire en sorte que les évaluations soient aussi utiles au Conseil de l'Europe que possible est manifeste.

32. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que la DIO-ED avait mené plusieurs évaluations stratégiques de grande envergure, qui sont pour l'essentiel considérées comme étant de qualité et utiles aux parties prenantes ; c'est le cas de celles qui concernent la Commission de Venise (2022), la Gestion basée sur les résultats (RBM) (2021), les prisons et la police (2021), ou l'élaboration de stratégies et de la présentation des rapports correspondants (2020).

33. La DIO-ED a établi un système d'assurance qualité externe intégré pour tous ses rapports initiaux et finaux. La *liste de contrôle pour l'assurance qualité des rapports d'évaluation* compte plus de 50 critères qui sont évalués par les consultants extérieurs. L'équipe chargée de l'évaluation par les pairs a examiné le système d'assurance qualité et constaté que la liste de contrôle de la qualité couvrait la totalité des aspects pertinents et que les exemples fournis apportaient, d'une manière générale, des contributions substantielles pour améliorer la qualité. Elle a noté, toutefois, que les différents consultants adoptaient des méthodes variées (par exemple en utilisant la liste de contrôle, des passages ou des commentaires contenus dans des documents). En outre, il n'existe pas de résultats agrégés pour chaque rapport d'évaluation. De plus, on ne sait pas comment les résultats sont utilisés pour évaluer les tendances et améliorer la qualité globale dans le temps. Le meilleur moyen d'atteindre ce dernier objectif est, de l'avis de l'équipe, de recourir à un processus *ex post*.

34. Dans tous les cas, les rapports de la DIO-ED ont contribué aux changements intervenus au sein de l'Organisation. La DIO-ED peut citer des décisions et autres documents d'orientation mentionnant explicitement des rapports d'évaluation, ou en résultant. À la demande de l'équipe chargée de l'analyse par les pairs, la DIO-ED a préparé un tableau répertoriant 28 décisions et autres documents d'orientation mentionnant explicitement des rapports d'évaluation, ou en résultant depuis 2017. De même, le Rapport annuel de la DIO 2021 fait apparaître, dans son annexe II, la contribution des recommandations d'évaluation

prises en œuvre de 2018 à 2021. Elle note également que grâce à un formatage professionnel, la présentation et l'identité visuelle des rapports se sont améliorées.

35. Dans le même temps, plusieurs parties prenantes considèrent que les rapports d'évaluation sont excessivement longs, denses et détaillés. Pour compenser, la DIO-ED a produit, ces deux dernières années, des infographies destinées à diffuser les constatations. Toutefois, ces infographies tendent semble-t-il à simplifier les situations à l'extrême, en négligeant le caractère complexe et sensible des thèmes traités. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs propose de concevoir des produits différents en fonction des besoins d'information du public.

36. Les *recommandations* sont une source de préoccupation. Plusieurs des parties prenantes avec lesquelles l'équipe chargée de l'analyse par les pairs a échangé ne sont pas pleinement satisfaites des recommandations et de leur processus d'élaboration. Parmi les réactions individuelles, citons notamment les exemples suivants : « *les recommandations ne correspondent pas aux constatations* », « *ne présentent pas d'intérêt dans ce contexte* », « *trop générales* », « *peu réalistes et impossibles à mettre en œuvre* ». Compte tenu de la procédure d'assurance qualité mentionnée précédemment, on pourrait considérer que cela est surprenant. Toutefois, si les recommandations peuvent correspondre à des normes de qualité technique, leur utilité ne peut être appréciée que par le management et les parties prenantes au programme/projet concerné. Des catégories différentes de parties prenantes peuvent même apprécier différemment l'utilité des recommandations.

37. Toutefois, cette insatisfaction partielle vis-à-vis des recommandations exprimée par les parties prenantes ne correspond pas vraiment aux statistiques, qui montrent que la majorité des recommandations ont été acceptées et mises en œuvre par les parties¹⁷. Il ne s'agit pas nécessairement d'une contradiction, le suivi des recommandations (soit la mise en œuvre des actions approuvées) étant considéré par plusieurs parties prenantes comme une exigence administrative ; c'est-à-dire qu'une méthode « pro forma » ou une simple « case à cocher » est utilisée pour suivre les recommandations – même lorsqu'elles sont jugées peu fondées.

38. Plus généralement, l'utilité des recommandations dépend non seulement de la DIO-ED, mais aussi de l'implication des managers dont les activités sont évaluées. La DIO-ED adopte une approche inclusive, et chaque évaluation comporte deux réunions du groupe de référence – l'une pour le projet de rapport initial, l'autre pour le projet de rapport d'évaluation – auxquelles toutes les parties prenantes concernées sont invitées à participer. De plus, les projets de rapports sont diffusés pour commentaires écrits. Il est capital que le personnel du Conseil de l'Europe coopère pleinement avec l'équipe d'évaluation pour maximiser l'utilité de l'évaluation. Il est aussi possible d'améliorer l'utilité des évaluations – en suivant la progression de la mise en œuvre (via TeamMate) et – en poursuivant le dialogue de qualité noué avec les parties prenantes après la publication des rapports, le suivi des évaluations étant essentiel pour un véritable apprentissage.

39. Autre source de préoccupation évoquée par les interlocuteurs : la connaissance et la compréhension limitées de la nature des activités du Conseil de l'Europe dont font parfois preuve les évaluateurs extérieurs, qui sont recrutés pour mener les évaluations de la DIO-ED. Selon plusieurs parties prenantes, les activités du Conseil de l'Europe sont éminemment complexes, et donc impossibles à comprendre pour les personnes extérieures. Plusieurs parties prenantes ont déclaré que bien souvent, les consultants ne maîtrisaient pas

¹⁷ Sur la période 2018-2021 : sur 226 recommandations, 165 ont été mises en œuvre, 51 sont en cours de mise en œuvre, 1 est encore au point mort et 6 seulement ont été rejetées, c'est-à-dire que 96 % des recommandations sont soit mises en œuvre, soit en cours de mise en œuvre ; source : ED.

parfaitement la difficulté, malgré plusieurs réunions d'information avec le personnel du Conseil de l'Europe. Cela peut s'expliquer en partie par les ressources financières limitées disponibles pour les consultants d'évaluation extérieurs (voir plus haut), ce qui restreint le nombre de jours de travail pouvant être proposés aux consultants par la DIO-ED, et donc leur capacité à s'immerger pleinement dans les subtilités des activités du Conseil. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs souhaiterait souligner qu'il est de notoriété publique qu'une solide expertise professionnelle en matière d'évaluation requiert des tarifs compétitifs ou le recrutement d'équipes affichant une expertise multiple, dont le coût ne peut manifestement pas être pris en charge par la DIO-ED¹⁸.

40. Pour les évaluations centralisées, l'ED dépend en grande partie de l'utilisation de ses propres ressources en personnel, et dispose d'une certaine marge de manœuvre, bien que limitée, pour faire appel à des consultants extérieurs. Le recours à une équipe mixte représente une pratique satisfaisante adoptée par bien d'autres organisations tout aussi complexes. Il permet de compenser les éventuels déficits de connaissance des consultants extérieurs, mais ne peut s'appliquer qu'à un nombre limité d'évaluations. On notera également que les évaluateurs professionnels n'ont pas besoin de comprendre l'Organisation dans ses moindres détails pour évaluer les thèmes plus larges dont ils traitent lors des évaluations.

2.2.2 Apprentissage

Les évaluations existantes ne sont pas suffisamment utilisées à des fins d'apprentissage.

41. Suite aux échanges tenus avec de nombreuses parties prenantes au Conseil de l'Europe, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs estime que la DIO-ED peut contribuer à accroître l'utilité de la fonction d'évaluation par différentes approches. Premièrement, elle peut faire un meilleur usage du nombre relativement faible de rapports d'évaluation de la DIO. La diffusion de rapports « traditionnels » peut ne pas être suffisante et il est possible d'extraire des « produits dérivés » sur des thèmes spécifiques qui suscitent une attention et un intérêt particuliers.

42. Deuxièmement, il est possible de tirer un meilleur parti de l'ensemble des évaluations, en incluant ainsi les évaluations décentralisées ; la DIO-ED peut, par exemple, condenser et analyser les constatations de multiples rapports (examens synthétiques et méta-analyses). Aujourd'hui, les évaluations décentralisées ne suscitent pas grand intérêt au-delà d'un public très restreint directement lié à l'activité à laquelle il a immédiatement accès. Les méta-études ou les examens synthétiques permettent de porter à l'attention du senior management des constatations qui transcendent les différentes évaluations. Les méta-analyses retiennent l'intérêt et contribuent à l'apprentissage en cherchant à dégager de divers rapports des fils conducteurs et des problématiques communs (des enseignements, par exemple). En outre, elles peuvent être extrêmement rentables, car elles requièrent un investissement en temps bien moindre que la conduite des évaluations, et permettent d'utiliser les rapports d'évaluation existants de façon agrégée en offrant ainsi une perspective plus large. Les méta-études rencontrent un grand succès au sein de l'OIT, de l'UNESCO et du PNUD (voir encadré). À cet égard, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs souhaiterait encourager la DIO-ED à persévérer dans son intention de rassembler les constatations et les enseignements tirés des rapports

¹⁸ Le montant des honoraires des évaluateurs externes expérimentés exerçant en Europe varie de 650 euros à 1 000 euros par jour.

d'évaluations décentralisées.¹⁹

Encadré : Méta-études et examens synthétiques menés au sein de l'OIT, de l'UNESCO et du PNUD

OIT : Le Bureau d'évaluation de l'OIT réalise des méta-études ou des examens synthétiques à partir des 40 à 50 évaluations décentralisées menées chaque année. Les méta-études portent généralement sur les performances (efficacité) et les examens synthétiques davantage sur des thématiques précises. Qu'ils soient dépendants des thèmes examinés par les organes décisionnaires ou destinés à contribuer à une évaluation interne d'envergure, leur objectif est de renforcer l'apprentissage organisationnel en synthétisant systématiquement les informations tirées des évaluations de projet décentralisées au regard des résultats, des enseignements tirés et des bonnes pratiques.

UNESCO : Le Bureau de l'évaluation de l'UNESCO prépare un rapport synthétique annuel. Ce rapport rassemble, examine et résume les rapports d'évaluation établis durant l'année au niveau de l'Organisation et au niveau décentralisé. En 2021, sept évaluations internes et 22 évaluations décentralisées ont ainsi été prises en compte. Le rapport extrait des constatations transversales communes aux différents rapports qui ont des effets sur l'élaboration des programmes de l'UNESCO, décrit les contributions aux Résultats escomptés et réfléchit à l'évolution des performances de l'UNESCO. De plus, il évalue leur qualité au regard de critères de qualité reconnus.

PNUD : Le Bureau d'évaluation du PNUD produit des méta-études dans le cadre de sa série « Reflections ». Ces études sont brèves (6 à 8 pages) et traitent de sujets choisis pour leur actualité et leur importance pour la prise de décisions constante de l'Organisation, les rapports récents traitant de thèmes comme la gouvernance ou le processus électoral. Il s'agit d'« évaluations rapides des données factuelles » conçues pour fournir une synthèse des données factuelles d'évaluation figurant dans un ensemble d'activités d'évaluations décentralisées et centrales/independantes. Il s'agit essentiellement de mettre en évidence les constatations, conclusions et recommandations constantes qui permettent au PNUD de tirer des enseignements pertinents.

2.2.3 Couverture de l'évaluation et sélection des sujets

Une approche plus sélective de la définition des priorités ainsi que du cadrage des évaluations de la DIO-ED pourrait permettre de mener des évaluations dans un délai plus opportun et avec une plus grande réactivité.

43. Ces cinq dernières années (2017-2021), la DIO-ED a effectué 15 évaluations, soit trois par an en moyenne. Ce chiffre est inférieur à l'objectif de quatre évaluations visé par la DIO-ED, suivant le programme de travail annuel. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs estime que la simple production d'un groupe de livrables composé de trois évaluations par an est un résultat relativement modeste pour un service de cinq professionnels. Le Comité consultatif d'Audit et d'Évaluation (CCAÉ) a également mis en évidence la faible couverture des évaluations gérées par la DIO-ED.²⁰ Plusieurs facteurs expliquent le volume limité des rapports d'évaluation de la DIO-ED. Premièrement, la DIO-ED a travaillé sur d'autres domaines comme la nouvelle Politique d'évaluation (2019), les nouvelles Lignes directrices (2020), le cadre contractuel applicable à un

¹⁹ Lignes directrices pour l'évaluation, Conseil de l'Europe, 2020, p. 37.

²⁰ Rapports annuels 2020/21 et 2019/20 du CCAÉ.

vivier de consultants, un outil d'apprentissage en ligne ou le soutien aux évaluations décentralisées. Il s'agit là de tâches importantes. Deuxièmement, la portée de l'évaluation de la DIO-ED est généralement étendue et implique une forte intensité de main-d'œuvre. Troisièmement, la DIO-ED a souffert des absences prolongées de membres essentiels de l'équipe d'évaluation (pour congé sabbatique, par exemple) en 2020 et 2021. Quatrièmement, la pandémie de Covid (2020-21) a pesé sur la productivité et sur les possibilités de dialoguer avec les parties prenantes en raison de diverses urgences dans toutes les branches de l'Organisation.

44. La DIO-ED procède à des évaluations de programmes ou de sous-programmes (Commission de Venise, par exemple), ainsi que de questions transversales (comme la RBM). Elle entend évaluer au moins un sous-programme de chaque programme sur un cycle de quatre ans. Cet objectif n'est pas atteint. L'analyse réalisée par les pairs montre que cinq des 13 programmes n'auront fait l'objet d'aucune évaluation en six ans. Compte tenu de cette capacité limitée à conduire des évaluations, l'équipe s'interroge sur cette approche relativement « mécanique » axée sur les sous-programmes. Si une couverture cyclique est utile pour s'assurer que toutes les entités managériales seront soumises « à tour de rôle » à un examen rigoureux de la part de la DIO-ED, cette approche de l'évaluation axée sur les sous-programmes est porteuse d'un risque de perte d'opportunités en termes de pertinence au regard de l'évolution des impératifs thématiques et stratégiques.

45. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs estime que les programmes les plus importants du Conseil de l'Europe et ceux qui doivent s'adapter à un environnement extérieur en mutation bénéficieront plus fréquemment de l'attention de la DIO-ED que ceux qui sont de moindre envergure et dont l'environnement opérationnel est stable. Dans le même temps, l'utilisation du sous-programme comme « unité de compte » pour la sélection des thèmes peut être inopérante, car elle peut comporter, au regard de la prise de décisions, un ensemble relativement restreint de thèmes pour lesquels les constatations des évaluations peuvent être trop vastes et générales. En somme, le Groupe chargé de l'analyse par les pairs soutient que la DIO-ED devrait être habilitée à conduire des évaluations pertinentes et appropriées d'une importance stratégique pour le management et les États membres, au lieu de suivre une approche « mécanique » axée sur les sous-programmes. Il s'agit de mettre en place une approche de la sélection des thèmes plus stratégique et davantage déterminée par la demande, afin d'accroître l'utilité de la fonction d'évaluation en termes de pertinence pour les processus importants de prise de décisions et l'apprentissage.

46. Lorsque les évaluations sont planifiées, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs déduit des discussions menées avec ses interlocuteurs que les évaluations pourraient être mieux *cadrées* pour accroître leur utilité pour la prise de décision des parties prenantes. Certaines évaluations sont considérées, par les parties prenantes, comme étant trop ambitieuses (comme celle des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe). Dans le cadre d'un programme ou d'un thème donné, il est possible de faire des choix – domaines d'activité opérationnels particuliers, thématiques transversales, ou critères d'évaluation à appliquer. La *phase initiale* d'une évaluation telle qu'elle est prévue dans les Lignes directrices pour l'évaluation au Conseil de l'Europe (2020) offre une bonne occasion d'affiner la portée d'une évaluation. Une approche plus sélective de la définition des priorités *ainsi que* du cadrage des évaluations de la DIO-ED pourrait ainsi permettre de mener des évaluations dans un délai plus opportun et avec une plus grande réactivité sur le plan thématique. La DIO-ED pourrait aussi envisager de mener des évaluations en temps réel ou de lancer des avertissements plus concis davantage axés sur les questions épineuses plutôt que d'établir de très longs rapports qui prennent du temps et mobilisent des ressources pour une utilisation limitée. Une telle flexibilité n'impliquerait pas nécessairement de renoncer à la notion de l'universalité de l'examen rigoureux mené par

la DIO-ED.

47. Enfin, il convient d'expliquer de façon claire et transparente pourquoi certains thèmes sont retenus et d'autres non. Bien que cela soit expliqué dans le programme de travail pour l'évaluation présenté au Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA) et que la DIO ait établi un processus de préparation du plan d'évaluation, tenant compte notamment des critères de sélection des thèmes définis dans la Politique d'évaluation, le processus effectif de décision et de sélection a été qualifié de « boîte noire » par plusieurs des parties prenantes consultées par l'équipe chargée de l'analyse par les pairs, ce qui témoigne d'un problème de communication. Un plan d'évaluation centralisé devrait également expliquer en quoi les évaluations gérées par la DIO-ED et les évaluations décentralisées se complètent. Pour ce faire, il est essentiel d'établir un plan d'évaluation complet regroupant les évaluations gérées par la DIO-ED et les évaluations décentralisées.

2.2.4 Positionnement de la Division de l'évaluation au sein de la DIO

Visibilité et compétences insuffisantes de la Division de l'évaluation de la DIO.

48. Au Conseil de l'Europe, le/la Directeur/trice de la DIO est aussi celui/celle de l'évaluation.²¹ L'équipe d'évaluation comprend donc le/la Directeur/trice, le/la Chef/fe de la Division de l'évaluation et les évaluateurs. Néanmoins, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs juge préoccupant le fait que la Politique d'évaluation ne donne pas la parole à la Division de l'évaluation ou son/sa Chef/fe, et ne les mentionne pas une seule fois. Toutes les fonctions sont exclusivement exercées par la DIO) ou sous l'autorité de son/sa Directeur/trice. Les rôles et responsabilités de la Division de l'évaluation et de son/sa Chef/fe ne sont pas spécifiquement définis dans la Politique d'évaluation, mais ils le sont pour la DIO. Qui plus est, la Division de l'évaluation n'a pratiquement aucune visibilité dans les lignes directrices pour l'Évaluation et elle est subsumée sous la DIO. Le/la Chef/fe de la Division de l'évaluation n'est jamais mentionné/e, et la Division de l'évaluation ne l'est qu'à cinq reprises. La DIO l'est plus de 150 fois et son/sa Directeur/trice huit fois.

49. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a aussi constaté que dans la pratique, l'évaluation n'était pas représentée par le/la Chef/fe de la Division de l'évaluation, mais par le/la Directeur/trice de la DIO. Le sentiment que la Division de l'évaluation n'a pas d'« identité » distincte de celle de la DIO a été exprimé lors de divers entretiens menés par l'équipe.

50. L'équipe est consciente que la colocalisation des fonctions de contrôle peut parfois présenter un avantage et ne remet pas nécessairement en question le placement des évaluations sous l'égide de la DIO et de son/sa Directeur/trice. Dans les structures hiérarchiques dans lesquelles l'évaluation n'est pas encore solidement établie, elle peut aider à donner du « poids » et la priorité au dialogue avec les parties prenantes et encourager les échanges et la collaboration entre les différentes disciplines relevant du contrôle. Toutefois, les Normes et règles de l'UNEG sont favorables à la mise en place d'entités distinctes et selon une étude du CCI, les fonctions d'évaluation qui sont hébergées par des services de contrôle sont généralement moins avancées dans leur développement.²²

51. Cependant, dans les autres organisations dans lesquelles le service responsable de l'évaluation est intégré à celui qui est chargé du contrôle,²³ le rôle et les responsabilités du premier sont nettement plus

²¹ En français, le titre du/de la Directeur/trice est Directeur/trice de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

²² Analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies, Corps commun d'inspection, Genève 2014.

²³ C'est le cas pour le Bureau des services du contrôle interne (BSCI) des Nations Unies ou la Division des services de

explicites. Dans la Politique d'évaluation de l'UNESCO, par exemple, le Bureau de l'évaluation est nettement visible et n'est pas subsumé sous le Bureau du contrôle (voir l'encadré).

52. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que les membres du personnel de la DIO avaient des points de vue divergents sur l'évaluation du niveau de compétences et de visibilité conféré au bureau de l'évaluation et à son/sa Chef/fe. Certains estiment qu'au sein de la structure de la DIO, les compétences et la visibilité du bureau sont adéquates, d'autres appelant à un renforcement de celles de la Division de l'évaluation.

53. Les questions et les critères d'évaluation impliquent un dialogue différent de celui de l'audit et de l'investigation, qui se bornent dans une large mesure à évaluer le respect des règles et des politiques. L'évaluation met en jeu des choix stratégiques, et pas uniquement une « mise en œuvre » par des comportements, le respect des règles et des procédures. Si la fonction d'évaluation est perçue comme une simple modalité de contrôle à l'instar de l'audit et de l'investigation, qui ne peut pas s'exprimer autrement qu'avec l'audit et l'investigation, l'importance des questions stratégiques soulevées peut être réduite au plus petit dénominateur commun de la tolérance au risque. S'il est facile de distinguer les rapports de la DIO relevant de l'audit de ceux qui entrent dans le cadre de l'évaluation, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs constate que le personnel du Conseil de l'Europe estime que la distinction entre l'audit et l'évaluation est floue. Plus qu'une occasion d'améliorer l'apprentissage, la fonction d'évaluation est considérée par beaucoup comme une corvée administrative chronophage, amplifiée par une charge de travail considérable.

54. La colocalisation de l'audit et de l'évaluation peut être bénéfique en facilitant la collaboration sur les thèmes adéquats (audits de performance, examens RBM, etc.). Néanmoins, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que jusqu'à présent, la collaboration entre l'audit de la DIO et l'évaluation de la DIO était, dans la pratique, inexistante ou très limitée.

Encadré : Visibilité du Bureau de l'évaluation de l'UNESCO dans la Politique d'évaluation

Dans la Politique d'évaluation de l'UNESCO (2022-2029), le Bureau de l'évaluation, qui fait partie de la Division des services de contrôle interne (IOS), est mentionné à 37 reprises. Il est chargé, par exemple, d'élaborer le plan d'évaluation. La principale mission du/de la responsable de l'évaluation est s'assurer que la politique d'évaluation est respectée et que la fonction d'évaluation est pleinement opérationnelle. Le/la responsable de l'évaluation participe – aux côtés du Directeur d'IOS – aux réunions des organes directeurs chaque fois que des points de l'évaluation sont soumis au débat. Le/la responsable de l'évaluation est habilité à prendre contact avec les États membres et à présenter (sans le Directeur d'IOS) les évaluations pouvant présenter un intérêt pour certains groupes d'États membres. Il/elle dialogue régulièrement avec les hauts responsables (à l'exception du Directeur général). À l'UNESCO, le/la responsable de l'évaluation est le visage de l'évaluation. C'est à lui/elle que s'adressent les hauts responsables présents au Siège et sur le terrain.

2.3. Organisation et fonctionnement de la fonction d'évaluation décentralisée

2.3.1 Politique d'évaluation et Lignes directrices pour l'évaluation, Cadre d'assurance qualité

Des efforts considérables ont été déployés pour renforcer les évaluations décentralisées.

55. Dans l'ensemble, la qualité des évaluations décentralisées s'est améliorée.²⁴ Depuis la dernière analyse par les pairs, des efforts considérables ont été déployés pour renforcer les évaluations décentralisées, c'est-à-dire les évaluations gérées par des entités autres que la DIO. La nouvelle Politique d'évaluation et les nouvelles Lignes directrices pour l'évaluation façonnent aussi la pratique des évaluations décentralisées. Les Lignes directrices fournissent un certain nombre d'outils et de listes de contrôle afin d'améliorer la qualité. De plus, la Division de l'évaluation a mis en place un Cadre d'assurance qualité pour l'évaluation décentralisée et commencé à élaborer un outil d'apprentissage en ligne. Le Cadre d'assurance qualité attribue une fonction de contrôle qualité à la DIO-ED : contrôle qualité du cahier des charges, propositions relatives aux évaluateurs externes à recruter et contrôle qualité des rapports d'évaluation.

56. Les services fournis par la DIO-ED sont appréciés par de nombreuses parties prenantes. Certaines évaluations décentralisées ont été particulièrement appréciées, comme celle d'Eurimages²⁵. Les recommandations figurant dans cette évaluation auraient produit un effet considérable. Eurimages est un parfait exemple de programme doté d'une structure de gouvernance reposant sur des évaluations périodiques à des fins de prise de décisions. Néanmoins, l'évaluation d'Eurimages est exceptionnelle, car le fonds dispose d'un budget confortable pour l'évaluation.²⁶ L'évaluation du Plan d'action pour la Moldova est également considérée par la DIO-ED comme un rapport d'évaluation décentralisé de qualité.²⁷

2.3.2 Couverture, ressources et capacités

Les évaluations décentralisées restent insuffisamment développées : couverture, ressources et capacités limitées.

57. Malgré une amélioration de la qualité, les évaluations décentralisées restent insuffisamment développées. Si l'évaluation Eurimages représente – en termes de longueur, de détails et de budget – une bonne pratique, c'est l'exception qui confirme la règle. Le développement insuffisant de l'évaluation décentralisée est dû à plusieurs facteurs.

58. Le premier est sa *couverture limitée* en termes de nombre absolu d'évaluations réalisées et des trois principales fonctions du Conseil de l'Europe. Selon les estimations de la DIO-ED, seules 15 évaluations décentralisées sont menées chaque année en moyenne. De plus, l'analyse des évaluations décentralisées prévues pour 2021 révèle qu'elles se concentraient sur la coopération technique, les évaluations des

²⁴ La Division de l'évaluation de la DIO a chargé le Centrum für Evaluation (CEval) de réaliser un contrôle qualité indépendant sur la période 2016-19 : 32 évaluations ont fait l'objet d'un tel contrôle et ont obtenu une note globalement satisfaisante (l'évaluation de la qualité a été réalisée avant la mise en place du Cadre d'assurance qualité).

²⁵ Évaluation externe des activités du fonds Eurimages, Rapport d'évaluation final, EY, 28 novembre 2018.

²⁶ Quelque 80 000 euros.

²⁷ Progress Review and Final Evaluation of the Council of Europe Action Plan for the Republic of Moldova 2017-2020 Evaluation report, Heidrun Ferrari et Britta Schweighöfer, février 2021.

fonctions normatives et de suivi étant bien moins souvent sélectionnées. La demande d'évaluations des programmes et des entités dans ces domaines est variablement liée au sentiment que les rapports de suivi sont régulièrement de bonne qualité, à l'instar de ceux réalisés dans le cadre du [Groupe d'Etats contre la corruption](#) (GRECO). En outre, la Politique d'évaluation et les Lignes directrices pour l'évaluation ne fixent pas de *critères obligatoires* pour la conduite des évaluations décentralisées. Les Lignes directrices se contentent d'émettre des recommandations, la décision de conduire une évaluation revenant aux MAE (voir encadré). En fait, les évaluations décentralisées sont dans une large mesure dictées par les donateurs, plus qu'elles ne constituent une approche proactive des MAE.

59. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs constate qu'en interne, la demande d'évaluations décentralisées est limitée.

Encadré : Approche facultative des évaluations décentralisées

Il peut être particulièrement pertinent de mener une évaluation :

- pour un projet ou programme dont les produits/résultats sont inconnus/peu clairs ou contestés,
- pour les interventions de grande envergure et coûteuses (2 millions d'euros et au-delà),
- pour les initiatives pilotes ou les projets ou programmes innovants,
- lors d'une prolongation ou une seconde phase d'un projet est envisagée,
- lorsque le Conseil de l'Europe a un intérêt stratégique,
- lorsque les donateurs/parties prenantes sont intéressés par une évaluation.

Source : Conseil de l'Europe, Lignes directrices pour l'évaluation, 2020, p. 30.

60. Les *ressources limitées* dont dispose la fonction d'évaluation contribuent à son développement insuffisant. Le budget consacré aux évaluations des plans d'action, par exemple, est très restreint, soit entre 20 000 et 30 000 euros. La Politique d'évaluation et les Lignes directrices pour l'évaluation ne définissent pas de règle claire quant aux ressources financières devant être allouées aux évaluations. Les Lignes directrices recommandent de fixer le budget de l'évaluation à 1 % au moins du budget total des interventions pour les évaluations décentralisées,²⁸ mais in fine, la MAE peut définir l'enveloppe à consacrer à l'évaluation. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs estime que la DIO devrait établir un ensemble clair de critères quant aux évaluations à conduire : par exemple, chaque programme/sous-programme, accord partiel, facilité, plan d'action ou projet dépassant une certaine taille (au-delà de 1 million d'euros, par exemple).²⁹ De plus, il serait utile de mettre en place un système clair d'allocation des ressources à l'évaluation : chaque programme d'une taille donnée (au-delà de 1 million d'euros) pourrait ainsi être tenu d'affecter de 1 % à 2 % du budget à l'évaluation. Cela serait conforme à la pratique de nombreuses organisations internationales. Comme on l'a vu, à l'UNESCO, les projets supérieurs à 1,5 million de dollars doivent allouer environ 3 % au suivi et aux évaluations. Ces critères et système obligatoires doivent figurer dans les Lignes directrices pour l'évaluation et être mis en œuvre par le senior management des MAE.

61. Enfin, les compétences et les capacités des MAE relatives à la *gestion* de l'évaluation sont considérées comme étant modestes. Seules quelques MAE ont nommé des correspondants d'évaluation. Il semble que

²⁸ Lignes directrices pour l'évaluation, p. 29.

²⁹ Sur les 38 programmes/sous-programmes (certains programmes sont dépourvus de sous-programmes), 33 programmes/sous-programmes disposent d'un budget supérieur à 1 million d'euros ; source : Conseil de l'Europe, Programme et Budget 2022-2025.

d'une manière générale, le personnel chargé de gérer les évaluations décentralisées n'a suivi qu'une formation restreinte ou aucune formation à l'évaluation. Dans le même temps, la DIO attire l'attention sur la formation d'apprentissage en ligne élaborée récemment à l'intention de l'ensemble du personnel, qui est actuellement en phase pilote et n'a pas encore été lancée officiellement.

2.3.3 Qualité des rapports d'évaluations décentralisées

Qualité variable des rapports d'évaluations décentralisées, méprise relative à l'indépendance.

62. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que la qualité des rapports d'évaluations décentralisées variait, ce qui a été confirmé par une analyse menée par la DIO-ED³⁰. Si certains sont d'une qualité acceptable, d'autres ont été établis de manière superficielle et dans la précipitation. La plupart des évaluations se traduisent par des constatations et des analyses timides du point de vue des critiques formulées et émettent des recommandations qui correspondent plus ou moins à des truismes récurrents du management organisationnel multilatéral – par exemple en demandant que les objectifs et priorités du programme soient définis de façon plus spécifique, la coordination renforcée, la gestion de l'information améliorée et les pratiques de gestion basée sur les résultats davantage mises en exergue. Ces recommandations peuvent parfois déboucher sur une mise en œuvre « pro forma », c'est-à-dire impliquant des actions symboliques et de pure forme. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la participation aux évaluations soit considérée comme un coût et comme une corvée administrative et que la plupart des évaluations décentralisées ne fassent l'objet d'aucun suivi de la part des managers responsables.

63. Même s'il marque assurément une amélioration, le nouveau Cadre d'assurance qualité, établi en 2021, ne peut pas compenser les ressources limitées dont disposent les évaluations décentralisées. Les évaluations sont fortement consommatrices de main-d'œuvre. Quand le temps et les ressources qui y sont consacrés sont insuffisants, les résultats sont inévitablement médiocres. Comme indiqué précédemment, il est tout particulièrement difficile de trouver – et d'avoir les moyens de rémunérer – des évaluateurs externes qualifiés. Dans la pratique, il semble qu'il y ait une tendance à travailler plusieurs fois avec les mêmes évaluateurs extérieurs – qui produisent des rapports-types solides, mais timides du point de vue de l'analyse. Grâce au nouveau contrat-cadre de la DIO relatif aux services d'évaluation mis en place en 2021, la DIO a aujourd'hui la possibilité de s'assurer que les MAE font appel à un large éventail d'évaluateurs externes.

64. Un grand nombre des évaluations décentralisées sont présentées comme des « évaluations indépendantes ». On peut toutefois se demander si les évaluations sont vraiment indépendantes, puisqu'elles sont commandées et gérées par les MAE qui font elles-mêmes l'objet de cet examen rigoureux. S'il permet de renforcer les capacités et les compétences, le recours à des évaluateurs consultants *externes* n'est pas en lui-même un gage d'indépendance de l'évaluation. C'est le processus de gestion de l'évaluation par une personne impartiale qui la garantit. Dans de nombreuses organisations (comme l'OIT), les évaluations gérées par les entités chargées d'un projet ou d'un programme sont par conséquent qualifiées d'« auto-évaluations ou d'évaluations internes ». Le rôle consultatif de la DIO-ED en matière de qualité ne garantit pas encore pleinement l'indépendance, mais constitue assurément un pas dans la bonne direction (voir ci-dessous). La DIO-ED pourrait jouer un rôle encore plus significatif en matière de contrôle des évaluations décentralisées, ce qui pourrait renforcer le caractère indépendant de ces évaluations, mais cela nécessiterait du temps et des ressources, car cette tâche peut être relativement chronophage.

³⁰ Présentation PowerPoint : « Decentralised Evaluations – State of Play », mars 2022, ED.

2.3.4 Rôle de la Division de l'évaluation de la DIO dans les évaluations décentralisées

Rôle renforcé de la Division de l'évaluation de la DIO dans les évaluations décentralisées, mais limité à un rôle consultatif sans compétences réelles.

65. La Politique d'évaluation dispose que la DIO « est responsable de l'assurance qualité des évaluations décentralisées ». Dans la pratique, la responsabilité de la qualité ne peut pas en être imputée à la DIO, car elle incombe principalement aux MAE. Selon la Politique d'évaluation et le Cadre d'assurance qualité (CAQ), la DIO-ED joue essentiellement un rôle consultatif au regard des évaluations décentralisées. L'une des caractéristiques notables du CAQ permettant d'améliorer la qualité est l'obligation faite aux MAE de recourir à des évaluateurs extérieurs faisant partie du vivier des consultants et des entreprises agréés par la DIO. Si elles recourent largement au vivier de consultants, les performances des consultants sont – selon les parties prenantes – parfois insatisfaisantes.³¹ En pareil cas, la DIO-ED sert de médiateur entre les prestataires de services et les MAE pour garantir une qualité minimum. L'ED effectue aussi un contrôle qualité des cahiers des charges et des rapports d'évaluation. À ce jour, la DIO-ED a refusé d'accepter deux rapports décentralisés et conseillé aux MAE de ne pas payer l'intégralité des sommes dues au consultant. Ces rapports ne seront pas publiés et ne sont pas considérés comme des rapports d'évaluation.

Néanmoins, ce sont les MAE, et pas la DIO-ED, qui décident en dernier ressort d'approuver les rapports. La DIO-ED n'est pas habilitée à exiger des changements ou la non-acceptation des rapports d'évaluation qui ne répondent pas aux normes de qualité minimale.

66. S'il n'existe pas de norme internationale établie quant au rôle des unités d'évaluation centrales dans la conduite et le contrôle des évaluations *décentralisées*, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs se demande si le rôle consultatif de la DIO-ED est suffisant ou si elle devrait avoir davantage de pouvoir pour améliorer la qualité et l'indépendance. Le renforcement du rôle de la DIO-ED dans les évaluations décentralisées renforcerait le caractère indépendant de ces évaluations. Pour ce faire, une évaluation pourrait, par exemple, être qualifiée d'« indépendante » à condition que la DIO-ED atteste qu'elle respecte cette norme. Ce renforcement des évaluations décentralisées améliorera le stock global d'évaluations de qualité.

67. Le Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP) joue un rôle particulièrement important dans la gestion des évaluations décentralisées. Il est ainsi en charge des plans d'action et des facilités de financement de grande ampleur (comme la Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie). La collaboration entre la DIO-ED et l'ODGP pourrait être intensifiée plus avant.

68. Les rapports d'évaluations décentralisées devraient tous être communiqués à la DIO-ED. À l'heure qu'il est, seuls sept rapports de ce type sont disponibles sur le site web de la DIO. Un nombre bien plus important de rapports ne sont pas encore publiés, parce qu'ils sont toujours en phase de révision – après que leur qualité eut été contrôlée par la DIO-ED – ou que les versions finales n'ont tout simplement pas été transmises à la DIO-ED. Là encore, la DIO-ED n'est pas habilitée à s'assurer que tous les rapports lui sont communiqués. Les MAE devraient lui envoyer les rapports finaux et les réponses managériales pour publication. S'ils ne doivent pas tous être rendus publics (c'est-à-dire mis en ligne sur Internet), ils devraient tous être stockés dans une base de données centralisée (référentiel/bibliothèque). La mise en place d'une base de données interrogeable est tout aussi importante pour les méta-études. La DIO-ED réfléchit actuellement à l'introduction d'un outil adapté pour stocker les rapports d'évaluation.

³¹ Les performances des consultants dépendent de nombreux facteurs, et en particulier de cahiers des charges réalistes.

69. Le suivi des évaluations décentralisées requiert de la discipline et des systèmes perfectionnés. La tâche n'est pas aisée pour les bureaux d'évaluation dont les compétences sont limitées. D'autres organisations internationales sont confrontées à des difficultés similaires, mais ont trouvé des moyens de gérer les évaluations décentralisées.

III. CONCLUSIONS

70. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs conclut que la fonction d'évaluation du Conseil de l'Europe a été sensiblement renforcée au cours des dernières années. L'Organisation a réalisé plusieurs évaluations stratégiques majeures, qui sont considérées comme étant utiles par les parties prenantes, telles l'évaluation de la Commission de Venise gérée par la DIO-ED, celles de la RBM et des prisons et de la police ou encore l'évaluation d'Eurimages gérée par une MAE. Ces évaluations ont contribué à l'apprentissage et à la prise de décisions stratégiques au sein de l'Organisation. Un cadre normatif solide a été mis en place à travers la nouvelle Charte de la DIO, la nouvelle Politique d'évaluation et les nouvelles Lignes directrices pour l'évaluation. Sous l'autorité de la Secrétaire Générale, la DIO jouit d'une indépendance satisfaisante.

71. L'évaluation globalement positive correspond dans une très large mesure à l'auto-évaluation du niveau de maturité de la fonction d'évaluation qui a été réalisée par la DIO-ED début 2022.³² Dans un esprit de recherche des questions méritant d'être mises en avant et/ou plus nuancées, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs parvient aux conclusions suivantes :

Sélection et cadrage des sujets d'évaluation

72. La sélection minutieuse des sujets des évaluations gérées par la DIO-ED est essentielle pour l'utilité de l'évaluation. Elle devrait être guidée par la demande des parties prenantes en matière d'évaluation et par l'importance stratégique du sujet. Il faut notamment se poser les questions suivantes : quels domaines d'activité du Conseil de l'Europe requièrent de toute urgence une attention et une décision de haut niveau ? Dans quels domaines les risques sont-ils particulièrement élevés, ou les résultats insuffisants ? Cette approche est tout à fait conforme aux critères de sélection des thèmes d'évaluation définis dans la Politique d'évaluation.³³ L'équipe chargée de l'analyse par les pairs observe cependant que l'importance « mécanique » accordée à la couverture des programmes et des sous-programmes, bien que conforme aux recommandations du Comité consultatif d'Audit et d'Évaluation, risque d'entamer l'intérêt de la fonction d'évaluation. L'équipe préconise plutôt une approche plus souple dictée par la demande des parties prenantes, la pertinence et l'urgence. Pour ce faire, il est fondamental que la demande d'évaluations spécifiques soit exprimée par ceux qui doivent prendre des décisions, à savoir le Comité des ministres, le/la Secrétaire Général/e et les autres senior managers des MAE. La fonction évaluation peut apporter des réponses à condition de connaître les questions.

73. Une flexibilité maximale permettrait aussi à la DIO-ED de répondre aux demandes à court terme ou de réaliser des évaluations en temps réel. Une approche plus souple lui donnerait la possibilité de procéder rapidement à des évaluations ou à des examens plus restreints et plus ciblés, et donc de fournir des produits plus nombreux et plus variés, sans se limiter à des évaluations « lourdes », à forte intensité de main-d'œuvre,

³² Matrice de maturité d'auto-évaluation des fonctions d'évaluation des Nations Unies, Projet préliminaire, DIO, Conseil de l'Europe, mise à jour le 28 février 2022. Ce document peut être obtenu auprès de la DIO sur simple demande.

³³ Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe, DIO, novembre 2019, annexe 2.

dont l'achèvement peut prendre jusqu'à 12 mois.

74. Pour assurer une couverture suffisante des programmes et des sous-programmes, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs propose que la DIO-ED se demande si les évaluations des sous-programmes pourraient relever de la responsabilité des MAE dans le cadre des évaluations décentralisées, la DIO-ED conservant ainsi la possibilité d'évaluer les sous-programmes au besoin. Naturellement, il faudrait pour cela que les MAE allouent des ressources et des capacités suffisantes à ces évaluations obligatoires des sous-programmes, ce qui devrait être pris en compte dans la Politique d'évaluation et/ou les Lignes directrices pour l'évaluation.

75. Pour l'évaluation gérée par la DIO-ED, il convient d'expliquer de manière transparente et à toutes les parties prenantes intéressées les raisons motivant la sélection des thèmes/entités concernés à intégrer dans le plan de travail de la DIO-ED. Pour accroître l'utilité de l'évaluation, il est essentiel de choisir un sujet présentant un intérêt stratégique pour l'Organisation. Il est tout aussi important de définir de manière adéquate la portée d'une évaluation (en évitant les évaluations très larges).

Univers de l'évaluation

76. Comme le prévoit la Politique d'évaluation, tous les domaines du Conseil de l'Europe, dont les activités normatives, le mécanisme de suivi, la coopération technique, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et la Cour européenne des droits de l'homme (Cour) devraient faire partie de l'univers de l'évaluation, dans le cadre des évaluations gérées par la DIO-ED ou des évaluations décentralisées. Il va de soi que certains aspects ne peuvent pas être remis en cause par des évaluations, comme les résolutions de l'APCE ou les arrêts de la Cour. Cependant, il est tout à fait possible d'évaluer, par exemple, les répercussions de certaines résolutions de l'APCE ou l'efficacité opérationnelle des méthodes de travail de la Cour. Pour renforcer la culture de l'évaluation dans une Organisation, il est important de faire passer le bon message, à savoir : « nul ne saurait se soustraire à une évaluation ».

Ressources pour l'évaluation

77. Comme le montre ce rapport, les ressources totales disponibles pour l'évaluation (DIO-ED et MAE) sont sensiblement inférieures à la pratique courante au niveau international. Du fait de ces ressources limitées, les évaluations ne peuvent pas bénéficier de l'expertise nécessaire et risquent d'être de piètre qualité. Cette situation peut alors nuire à la crédibilité de l'évaluation et à l'utilisation, *in fine*, de ses résultats et de ses recommandations. Des ressources supplémentaires s'imposent pour élargir la couverture et améliorer la qualité des évaluations. L'équipe chargée de l'analyse par les pairs reconnaît que dans une organisation dotée d'un budget à croissance zéro, un appel à une augmentation des ressources a des conséquences pour d'autres domaines d'activité. Si l'évaluation est considérée comme un exercice pro forma apportant une valeur ajoutée limitée, les ressources devraient être affectées à d'autres domaines. Si, toutefois, l'évaluation est jugée déterminante pour la prise de décisions et l'apprentissage, les ressources qui lui sont consacrées passent pour de l'argent bien dépensé, et renforcent ainsi l'impact des activités essentielles.

78. Dans un contexte de budget à croissance zéro, l'utilisation optimale des ressources existantes est cruciale. Les principales ressources disponibles pour l'évaluation au Conseil de l'Europe (DIO et MAE) sont actuellement les membres du personnel de la DIO-ED. Utiliser au mieux leur temps permettra de maximiser la valeur de la fonction d'évaluation dans son ensemble. Le personnel de la DIO-ED devrait se concentrer sur trois priorités : (a) gérer et conduire les évaluations de la DIO-ED, (b) contribuer à améliorer la qualité des

évaluations décentralisées et (c) contribuer à l'apprentissage (par des méta-études, par exemple). Les agents de la DIO-ED devraient tous contribuer à ces trois priorités. En ce qui concerne la priorité (a), l'équipe chargée de l'analyse par les pairs encourage la DIO-ED – comme indiqué précédemment – à adopter une approche flexible, en conduisant ainsi des évaluations ou des examens d'une portée et d'une intensité variables, en fonction du sujet traité. Enfin, le personnel de la DIO-ED chargé de l'évaluation devrait bénéficier d'un soutien administratif pour pouvoir se concentrer sur les trois priorités.

Place et visibilité de la Division de l'évaluation

79. Il est important que la fonction d'évaluation ait une identité différente de celle de l'audit. S'il n'est pas rare de voir les organisations internationales colocaliser l'évaluation avec l'audit et l'investigation au sein d'un même bureau de contrôle, il est plutôt inhabituel de constater que la Politique d'évaluation ne fait pas de distinction entre le service responsable de l'évaluation (la DIO-ED dans le cas du Conseil de l'Europe) et celui qui est chargé du contrôle dans sa globalité (la DIO dans le cas du Conseil de l'Europe). La fonction et la connotation de « contrôle » (vérification d'usage, conformité) diffèrent sensiblement de celles de l'évaluation (appréciation, apprentissage). La distinction entre ces deux fonctions est importante pour renforcer la culture de l'évaluation au sein du Conseil de l'Europe. De plus, l'équipe chargée de l'analyse par les pairs a constaté que la délégation de compétences du/de la Directeur/trice de la DIO au/à la Chef/fe de la Division de l'évaluation est ad hoc et soumise à la discrétion du/de la Directeur/trice de la DIO. Aucune délégation de compétences claire n'est officiellement établie. Cette délégation de compétences relativement limitée à la Division de l'évaluation est inhabituelle au regard des pratiques d'autres organisations internationales³⁴. Les autres chefs de l'évaluation faisant partie d'une entité chargée du contrôle ont l'habitude de dialoguer directement – sans passer par le/la directeur/trice de l'entité – avec le senior management, les organes directeurs ou les États membres – et sont le « visage » de l'évaluation. Les compétences et la visibilité de la Division de l'évaluation et de son/sa Chef/fe devraient être renforcées. Il faudra peut-être, pour ce faire, modifier la politique d'évaluation, voire la Charte de la DIO.

Évaluations décentralisées

80. Les évaluations décentralisées sont celles qui se prêtent le mieux à un renforcement de la valeur ajoutée de la fonction d'évaluation au sein du Conseil de l'Europe. Elles ne sont toujours pas suffisamment développées, tant sur le plan de la qualité que de la couverture. Au lieu d'obéir aux donateurs, le Comité des Ministres et le/la Secrétaire Général/e devraient fixer eux-mêmes les priorités de l'évaluation pour l'Organisation. L'approche facultative actuellement adoptée en matière de conduite des évaluations décentralisées, la décision en incombant en grande partie à la MAE, pourrait être renforcée en définissant un critère simple pour les évaluations obligatoires, comme dans d'autres organisations internationales. De nombreux organismes fixent ainsi un seuil financier (au-delà de 2 millions d'euros, par exemple, un programme/projet doit faire l'objet d'une évaluation)³⁵. Les programmes/projets dépassant ce seuil doivent planifier une évaluation et prévoir des ressources suffisantes. Les Lignes directrices pour l'évaluation au Conseil de l'Europe *recommandent* de fixer le budget de l'évaluation à 1 % au moins du budget du programme/projet. Ce chiffre ne devrait pas être facultatif, mais *obligatoire*, et pourrait être plafonné pour les programmes/projets plus importants³⁶.

³⁴ Comme l'UNESCO.

³⁵ Dont les sous-programmes, les accords partiels, les facilités horizontales, les plans d'action, etc.

³⁶ Pour les programmes/projets de 2 à 10 millions d'euros, par exemple, le budget de l'évaluation pourrait atteindre 1 % ; pour les programmes/projets dépassant 10 millions d'euros, il pourrait être plafonné à 100 000 euros.

81. Le rôle de la DIO-ED au regard de l'assurance qualité des évaluations décentralisées doit être clarifié plus avant. Outre les conseils dispensés, la DIO-ED devrait être officiellement habilitée à approuver certains rapports d'évaluations décentralisées. Le renforcement du rôle de la DIO-ED dans les évaluations décentralisées renforcerait aussi le caractère indépendant de ces évaluations décentralisées. Suivant la pratique de l'OIT, une évaluation pourrait, par exemple, être qualifiée d'« indépendante » à condition que la DIO-ED atteste qu'elle est d'une qualité suffisante et qu'elle a été conduite de façon indépendante. Il convient également de renforcer les capacités des correspondants d'évaluation des MAE. Ce renforcement des évaluations décentralisées améliorera le stock global d'évaluations de qualité.

Apprentissage

82. Il est possible de tirer un meilleur parti de l'ensemble des évaluations gérées par la DIO-ED et des évaluations décentralisées. La DIO-ED devrait élaborer davantage de produits d'apprentissage comme des méta-études et des analyses synthétiques. Cela permettrait de renforcer l'apprentissage découlant des évaluations.

Directeur/trice de la DIO

83. Durant l'analyse par les pairs, l'équipe qui en était chargée a été informée que l'actuel Directeur de la DIO avait décidé de quitter l'Organisation à la fin 2022. Lors du lancement du recrutement du/de la prochain/e Directeur/trice, le poste devrait aussi être ouvert à des candidats extérieurs. Les critères de sélection devraient comprendre une expérience et des compétences formelles dans un poste de direction en matière de contrôle indépendant, y compris, de préférence, d'évaluation et d'audit.

IV. RECOMMANDATIONS

84. Les recommandations suivantes émises par l'équipe chargée de l'analyse par les pairs peuvent aider le Conseil de l'Europe à renforcer sa fonction d'évaluation pour permettre à l'Organisation de franchir un nouveau cap vers la maturité. Elles reposent sur l'analyse et les réflexions figurant dans le présent rapport, ainsi que sur l'expérience professionnelle de l'équipe, qui a travaillé dans et avec divers bureaux d'évaluation d'organisations internationales.

Recommandation 1 : Optimiser la sélection des sujets d'évaluation et en améliorer le cadrage

- a) La DIO-ED devrait abandonner une approche « mécanique » de couverture des sous-programmes pour adopter une approche flexible et transparente dictée par la demande des parties prenantes, la pertinence et l'urgence et fondée sur un cadrage minutieux ou des appréciations de l'évaluabilité. (Responsabilité : DIO-ED)
- b) Le Conseil de l'Europe devrait envisager d'autres méthodes pour assurer la couverture de l'évaluation des sous-programmes, par exemple en faisant en sorte que la gestion des évaluations des sous-programmes relève obligatoirement des MAE (évaluations décentralisées), tout en conservant la possibilité pour la DIO-ED de conduire des exercices de validation au besoin. (Responsabilité : SG)

- c) Le CM, le/la SG et le senior management des MAE devraient proposer de façon plus active des domaines spécifiques pour les évaluations, en exprimant leurs besoins d'une prise de décision fondée sur des données factuelles. (Responsabilité : CM, SG, senior management des MAE)

Recommandation 2 : Assurer la couverture de l'univers de l'évaluation

Le Conseil de l'Europe devrait élargir encore la couverture de l'évaluation, au-delà de la coopération technique et des programmes/sous-programmes, aux fonctions plus institutionnelles du Conseil de l'Europe (activités normatives, mécanisme de suivi, Cour européenne des droits de l'homme et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par exemple), tout en étant conscient du caractère politique et juridique de ces domaines d'activités très spécifiques. (Responsabilité : MAE, DIO)

Recommandation 3 : Augmenter les ressources pour l'évaluation

- a) Le Conseil de l'Europe devrait chercher à égaler les bonnes pratiques internationales en réservant un pourcentage du budget total du Conseil de l'Europe à sa fonction d'évaluation en tenant compte du budget central de la DIO-ED et des ressources exclusivement affectées (réservées), dans le cadre des projets, aux évaluations décentralisées. Un plan devrait être élaboré pour augmenter les ressources à court ou moyen terme, avec un pourcentage cible spécifique (1,0 %, par exemple) et une date cible pour la mise en œuvre. (Responsabilité : CM, SG)
- b) Les ressources humaines de la DIO-ED devraient se concentrer sur trois priorités : (a) gérer et conduire les évaluations de l'ED, (b) contribuer à améliorer la qualité des évaluations décentralisées et (c) contribuer à l'apprentissage (voir également la Recommandation 4.c). (Responsabilité : DIO-ED)
- c) La DIO-ED devrait chercher à obtenir un meilleur équilibre entre les administrateurs (« A ») (évaluateurs professionnels) et le personnel de soutien administratif (« B »). (Responsabilité : DIO)

Recommandation 4 : Accroître l'utilité des rapports d'évaluation

- a) Les parties prenantes de la MAE devraient davantage dialoguer avec la DIO-ED pendant les différentes étapes de la consultation (les réunions du groupe de référence, par exemple) pour aboutir à des recommandations qui soient d'une utilité optimale pour les MAE (c'est-à-dire pertinentes, réalistes, pouvant être mises en œuvre, limitées en nombre). (Responsabilité : MAE)
- b) En faisant un meilleur usage des rapports d'évaluation importants, la DIO-ED devrait élaborer des synthèses distinctes ou des fiches descriptives de 4 ou 5 pages pour chaque évaluation. De plus, la DIO-ED devrait envisager de concevoir des « produits dérivés » des évaluations supplémentaires, sur mesure, mettant en lumière des thèmes spécifiques. (Responsabilité : DIO-ED)
- c) La DIO-ED devrait fournir davantage de produits d'apprentissage (comme des méta-études ou des examens synthétiques) en tirant un meilleur parti des évaluations existantes (évaluations décentralisées comprises). (Responsabilité : DIO-ED)

Recommandation 5 : Renforcer la visibilité et les compétences de la Division de l'évaluation

- a) Tout en conservant sa structure actuelle, la DIO devrait ajuster sa Politique d'évaluation, ses procédures opérationnelles et sa Charte pour renforcer les compétences et la visibilité de la Division d'évaluation, à l'instar d'autres organisations internationales. (Responsabilité : DIO)
- b) La DIO devrait mieux communiquer sur la différence entre l'audit et l'évaluation, afin que les parties prenantes apprécient mieux ces deux fonctions différentes (concentration de l'audit sur la conformité, contribution de l'évaluation à l'apprentissage et à la prise de décisions) (Responsabilité : DIO)
- c) En tirant parti de la colocalisation de l'audit et de l'évaluation, les possibilités d'un renforcement de la collaboration devraient être étudiées. (Responsabilité : DIO)
- d) Lors du lancement du recrutement du/de la prochain/e Directeur/trice de la DIO, le poste devrait être ouvert à des candidats extérieurs. Les critères de sélection devraient comprendre une expérience et des compétences formelles dans un poste de direction en matière de contrôle indépendant, y compris, de préférence, d'évaluation et d'audit. Il conviendrait d'écarter les candidatures des personnes associées au management et aux organes de gouvernance du Conseil de l'Europe. (Responsabilité : CM, SG)

Recommandation 6 : Investir davantage dans les évaluations décentralisées

- a) Le Conseil de l'Europe devrait définir un critère simple pour les évaluations obligatoires, à l'instar d'autres organisations internationales (des seuils financiers, par exemple³⁷) et imposer un pourcentage du budget obligatoire (1 %, par exemple) qui pourrait être ajusté suivant les programmes/projets³⁸. Ces critères et système obligatoires doivent figurer dans les Lignes directrices pour l'évaluation et être mis en œuvre par le senior management des MAE (Responsabilité : CM, SG, senior management des MAE)
- b) Le Conseil de l'Europe devrait introduire des évaluations décentralisées hybrides³⁹, c'est-à-dire des évaluations décentralisées gérées par les MAE, mais contrôlées et formellement approuvées par l'ED (au-delà du rôle consultatif de la DIO-ED). Puisqu'elles représentent un surcroît de travail pour la DIO-ED, les évaluations décentralisées hybrides devraient être utilisées de façon sélective, en fonction des priorités. (Responsabilité : CM, SG, MAE, DIO-ED)
- c) Toutes les MAE devraient nommer des correspondants d'évaluation et la DIO-ED devrait contribuer au renforcement de leurs capacités. (Responsabilité : MAE, DIO-ED)

³⁷ Dont les sous-programmes, les accords partiels, les facilités horizontales, les plans d'action, etc.

³⁸ Par exemple : Pour les programmes/projets de 2 à 10 millions d'euros : 1 % ; au-delà de 10 millions d'euros, plafonnement à 100 000 euros.

³⁹ Ce terme a été utilisé par le Bureau d'Évaluation (EVAL) de l'OIT. Le réseau d'évaluations décentralisées hybrides comprenait des correspondants d'évaluation à temps partiel dans les départements du Siège, ainsi que les agents d'évaluation régionaux à temps plein. Le réseau joue chaque année un rôle important dans la planification et la coordination d'un grand nombre d'évaluations de projet internes et indépendantes. Le système en cours prévoit un contrôle central des évaluations décentralisées et repose en grande partie sur les responsables de l'évaluation.

http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_692334.pdf

- d) Toutes les MAE devraient suivre les procédures mises en place, et notamment communiquer les rapports d'évaluation finaux et les réponses managériales à la DIO-ED pour publication.
(Responsabilité : MAE)