

ÉVALUATION DU PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR L'AZERBAÏJAN 2022-2025



Rapport final
Février 2026

DIO-EVA(2026)01

Remerciements

Altair Asesores S. L. et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation tiennent à remercier les nombreuses parties prenantes qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

L'accès à l'information et aux données a été grandement facilité tout au long de l'évaluation par les membres des missions diplomatiques, les présidences et membres des comités et organes associés au Conseil de l'Europe, le management et le personnel de l'Organisation ainsi que des personnes représentant d'autres organisations internationales et des personnes issues de la société civile qui ont gracieusement donné de leur temps et fourni des indications pour nous permettre de mieux comprendre l'Organisation.

Nous adressons également de chaleureux remerciements aux membres du groupe de référence pour leurs contributions riches et constructives qui nous ont aidé à définir la méthode de travail et à établir le présent rapport.

Les analyses et recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les positions du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Ce document est une publication indépendante de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document devra être adressée à la Division publications et identité visuelle du Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document devra être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Photos : @Shutterstock

© Conseil de l'Europe, février 2026

Référence :
DIO-EVA(2026)01

Avis de non-responsabilité

L'évaluation a été mise en œuvre par Altair Asesores S. L. et dirigée par une évaluatrice principale sous la supervision de la cheffe de la division de l'évaluation et du directeur de l'Audit interne et de l'Évaluation et de l'Investigation. Les points de vue exprimés dans le présent rapport sont ceux des membres de l'équipe d'évaluation d'Altair Asesores S. L.

Principales contributions à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

Altair Asesores S. L. représenté par :
Bunafsha Gulakova, évaluatrice

Direction de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation – division de l'évaluation
Robert Stryk, directeur

Helen Nelson, cheffe de la division de l'évaluation
Teodora Lukovic, responsable de l'évaluation
Marta Borkowska, assistante de l'évaluation

Table des matières

Synthèse.....	3
Constats clés	4
Enseignements tirés.....	6
Recommandations	7
1. Introduction.....	8
1.1. Contexte et présentation du Plan d'action.....	8
1.2. But, objectifs et périmètre de l'évaluation.....	9
1.3. Approche en matière d'évaluation et méthodologie.....	10
1.3.1. Échantillonnage et sources de données.....	12
1.3.2. Limites de l'évaluation.....	13
2. Adoption et mise en œuvre du Plan d'action.....	14
3. Constats clés.....	15
3.1. Pertinence.....	16
3.2. Cohérence.....	20
3.3. Efficacité	22
3.4. Efficience	28
4. Conclusions.....	30
4.1. Un Plan d'action d'une grande pertinence dans les secteurs clés.....	31
4.2. Des résultats probants dans les principaux domaines de réforme, mais inégaux ailleurs	31
4.3. Des signes évidents de l'adoption de mesures économes et adaptatives.....	31
4.4. Des synergies institutionnelles non systématisées	31
4.5. Faiblesses du suivi et déficit de connaissances.....	32
5. Enseignements tirés	32
6. Recommandations	33
ANNEXE I – CAHIER DES CHARGES	36
ANNEXE II – LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS.....	37
ANNEXE III – PRÉCISIONS SUR LA MÉTHODOLOGIE : INSTRUMENTS DE COLLECTE DE DONNÉES, FIABILITÉ ET VALIDITÉ.....	41
ANNEXE IV – PROFIL DE L'ÉVALUATRICE.....	44
ANNEXE V – GRILLE D'ÉVALUATION.....	45

Abréviations

CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CyberEast+	Projet conjoint entre l'UE et le Conseil de l'Europe visant à améliorer les capacités des pays du Partenariat oriental en matière de lutte contre la cybercriminalité et de gestion des preuves électroniques
CyberSEE	Projet régional conjoint entre l'UE et le Conseil de l'Europe visant à renforcer les capacités en matière de lutte contre la cybercriminalité et de preuves électroniques dans les pays d'Europe du Sud-Est
DGI	Direction Générale des droits humains et de l'État de droit (Conseil de l'Europe)
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (Conseil de l'Europe)
DPC	Direction de la coordination des programmes (Conseil de l'Europe)
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
IMPACT	<i>Plateforme multidisciplinaire européenne contre les menaces criminelles</i> Cadre de l'UE permettant l'échange structuré d'informations et l'action opérationnelle conjointe en matière de lutte contre la grande criminalité internationale organisée
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
OSC	Organisation(s) de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PA	Plan d'action (du Conseil de l'Europe)
PGG	Partenariat pour une bonne gouvernance Programme de coopération pour les pays du Partenariat oriental, financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe
PMM	Méthodologie de gestion de projet
UE	Union européenne

Liste des tableaux

Tableau 1 : Questions d'évaluation.....	10
Tableau 2 : Vue d'ensemble des parties prenantes interrogées.....	12
Tableau 3 : Synthèse des principales constatations.....	15

Synthèse

a. **Contexte de l'évaluation.** Les plans d'action par pays, arrêtés entre le Conseil de l'Europe et les autorités compétentes de l'État membre concerné, sont des instruments de programmation stratégique et sectorielle qui permettent de mener les activités de coopération selon une approche inclusive et cohérente. Le **Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025**¹ (ci-après « le Plan d'action ») a été approuvé par le Comité des Ministres le 16 février 2022. C'est un instrument de programmation stratégique qui vise à mettre la législation, les institutions et les pratiques de l'Azerbaïdjan en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie. Il aide le pays à remplir ses obligations en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe.

b. **Vue d'ensemble des objectifs de l'évaluation.** Le but principal de la présente évaluation est de fournir des informations sur les résultats obtenus par le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022-2025), en vue d'orienter et de renforcer le futur plan d'action. L'évaluation portait sur la pertinence des initiatives du Conseil de l'Europe et en particulier sur l'adéquation de la sélection et de la hiérarchisation des projets avec les besoins des parties prenantes et les priorités exprimées par le pays bénéficiaire dans ses politiques, sa législation, ses stratégies et ses pratiques nationales. Elle visait à faire le point sur les résultats obtenus, mais aussi à mettre en lumière les principaux enseignements tirés de l'expérience et à recenser des exemples de bonnes pratiques. Elle entendait également livrer des conseils pratiques pour améliorer la conception et la mise en œuvre des projets à venir, notamment en proposant le cas échéant des mesures d'atténuation.

c. **Public visé et utilisation prévue.** Cette évaluation a vocation à être utilisée par les directions, les équipes de programme et de projet et les bureaux de terrain du Conseil de l'Europe pour orienter les décisions opérationnelles et stratégiques. Elle aidera à définir les ajustements à apporter aux actions en cours de mise en œuvre, fournira des informations qui serviront à l'élaboration du prochain plan d'action pour l'Azerbaïdjan et contribuera à l'apprentissage institutionnel pour tous les autres plans d'action.

d. **Méthodologie et processus d'évaluation.** L'évaluation a été menée selon une approche mixte associant la collecte et l'analyse de données qualitatives (entretiens avec des personnes-ressources, discussions de groupe et étude de documents) et l'analyse quantitative. Il a été procédé à une triangulation pour assurer la validité et la précision contextuelle de l'information.

e. La collecte de données pour l'évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022-2025), a eu lieu en avril et mai 2025, en ligne et en présentiel, principalement lors d'une mission de terrain et au moyen d'entretiens, de discussions de groupe et d'analyses documentaires. Une grande diversité de parties prenantes y a contribué, à distance et en présentiel. Il s'agissait notamment de personnes représentant les institutions nationales participantes et les organisations de la société civile, de la délégation de l'UE en Azerbaïdjan, de membres du personnel du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou et de fonctionnaires de l'UE au siège de Bruxelles. Au total,

1. <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680a5947c> > RM link

73 personnes ont participé à l'évaluation dans le cadre de 33 entretiens avec des personnes-sources et deux discussions de groupe, et plus de 60 documents ont été passés en revue.

f. **Limites.** La présente évaluation a été menée avec un budget limité et un calendrier serré, ses conclusions devant être disponibles à temps pour orienter l'élaboration du prochain plan d'action². Pour s'adapter à ces contraintes, les questions d'évaluation ont été réduites en nombre et hiérarchisées. Les constats étayés par un nombre d'éléments suffisant et validés lors des consultations avec les parties prenantes ont été intégrés en priorité dans le rapport d'évaluation ; celles qui n'ont pas pu faire l'objet d'une triangulation à partir de différentes sources n'y figurent pas, ou sont assorties de réserves.

Constats clés

g. **Il ressort de l'évaluation que le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022–2025) a donné des résultats probants dans plusieurs domaines d'importance stratégique, notamment lorsqu'il existait des partenariats institutionnels établis de longue date, une continuité technique et un appui politique, entre autres conditions favorables.** Un renforcement de la cohérence stratégique et une prise en main accrue du Plan d'action par le pays peuvent augmenter la probabilité d'obtenir des résultats pérennes dans les futurs cycles de programmation.

Pertinence

h. Le Plan d'action était globalement en phase avec les priorités de réforme nationales et les obligations internationales de l'Azerbaïdjan, dont les *priorités nationales en matière de développement socio-économique: Azerbaïdjan 2030*, la *Stratégie de développement socio-économique 2022-2026* et le *Plan d'action national contre la violence domestique 2020-2023*. Le choix des domaines thématiques comme la réforme judiciaire, la cybercriminalité, la lutte contre la corruption, la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et l'égalité de genre, judicieux car guidé par les organes de suivi compétents du Conseil de l'Europe³, tenait effectivement compte des stratégies nationales affichées et de lacunes législatives qui existaient de longue date. Cela dit, l'évaluatrice n'a réuni que peu d'éléments concrets attestant de la tenue de consultations structurées avec les parties prenantes nationales lors de la conception du Plan d'action, ce qui a limité la pleine appropriation de ce dernier par le pays.

Cohérence

i. Les documents de conception du Plan d'action ne prévoyaient pas expressément de mécanismes permettant d'assurer la cohérence entre secteurs ou projets, sous la forme d'exigences formelles de planification conjointe, de définition de résultats communs ou de mise au point de cadres de suivi coordonnés, par exemple. Quelques cas isolés de mise en œuvre coordonnée ont été

2. Au moment où la présente évaluation a été commandée, il était prévu que le futur plan d'action débute en janvier 2026. Les premières conclusions de l'évaluation ont été présentées au groupe de référence en mai 2025 et un projet de rapport en juillet 2025. Le budget mis à disposition pour l'évaluation correspondait à une prestation de consultation externe d'une durée de 30 jours seulement.

³ : La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) suit le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ; le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) évalue les actions des États membres en matière de lutte contre la corruption ; la Conférence des Parties à la Convention de Varsovie (Moneyval) évalue les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

rapportés mais la cohérence reposait en grande partie sur l'initiative individuelle des équipes de projet. Le comité de pilotage du Plan d'action, bien qu'institutionnalisé, s'occupait avant tout de la coordination administrative et de les rapports d'avancement et ne portait qu'une attention limitée à l'apprentissage mutuel, à la cohérence ou à l'alignement stratégique entre projets. De la même manière, le Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) et le Plan d'action partageaient certains objectifs et domaines d'action thématiques, mais aucun processus structuré n'avait été mis en place pour harmoniser leurs cycles de planification et de mise en œuvre. Bien que la cohérence soit jugée importante sur le principe, l'absence de modalités opérationnelles clairement définies l'a restreinte dans la pratique, ce qui a limité les possibilités d'apprentissage mutuel structuré entre projets, de planification conjointe et d'alignement stratégique des différentes entités.

j. La visibilité du Plan d'action est restée limitée tout au long de la période de mise en œuvre, ce qui a nui à la compréhension de ses objectifs par les parties prenantes, à la cohérence entre projets et à une reconnaissance stratégique plus vaste. Bien que les efforts de communication aient sensiblement diminués, notamment en 2024 du fait d'une baisse des niveaux d'activité, la connaissance limitée du plan d'action avait déjà été observée dans les précédents cycles. Ce constat montre bien l'importance d'adopter une approche plus cohérente et ciblée sur le plan stratégique pour faire mieux connaître le Plan d'action et renforcer son positionnement auprès des partenaires institutionnels et de la société civile.

Efficacité

k. Le Plan d'action a produit des résultats notables dans les domaines clés grâce à de solides partenariats institutionnels. L'efficacité des interventions était maximale là où le Conseil de l'Europe avait maintenu une présence technique et établi des relations de confiance avec les institutions nationales, en particulier dans le secteur de la justice et de la lutte contre la délinquance économique. Cela dit, les résultats étaient inégaux : les progrès étaient limités dans les domaines qui revêtaient moins d'intérêt au plan national ou pour les donateurs, par exemple les initiatives de lutte contre la traite des êtres humains.

l. Les parties prenantes ont mis en avant d'autres domaines actuellement sous-représentés dans le Plan d'action et la présente évaluation, mais offrant de vastes possibilités de coopération future. Ce sont notamment l'éducation, les droits sociaux, la gouvernance numérique, l'intelligence artificielle (IA) et les droits environnementaux. Des évolutions positives ont été notées dans le domaine des droits des enfants, de la participation des jeunes et de l'antidiscrimination, tandis que la lutte contre la corruption était considérée comme un domaine à renforcer dans le prochain cycle de programmation.

m. Le système de suivi et d'évaluation prévu par le Plan d'action restait insuffisant. Si les activités ont fait l'objet de rapports détaillés, le suivi des changements intervenus au niveau des résultats était limité. Le cadre de résultats a rarement servi à orienter la mise en œuvre ou à évaluer les progrès, manquant des occasions de démontrer, d'analyser ou d'exploiter des changements comportementaux ou institutionnels.

n. Le Plan d'action a apporté des contributions techniques utiles dans les domaines où le Conseil de l'Europe jouit d'une confiance et d'une expertise de longue date.

Efficienc

o. Le Plan d'action a dans l'ensemble été mis en œuvre de manière efficace malgré des perturbations sur le plan opérationnel liées à l'inflation, à la pandémie de covid-19 et à la suspension de la coopération avec les autorités nationales durant l'année 2024. Il a donné de bons résultats dans de nombreux domaines, mais son efficacité opérationnelle a été limitée par des règles budgétaires strictes qui compliquaient la réorientation des ressources non utilisées vers des priorités nouvelles ou sous-financées ; plusieurs domaines thématiques n'ont pas été traités (par ex. gestion des prisons et soins de santé en prison, traite des êtres humains, abus et trafic illicite de stupéfiants). L'évaluation a montré que les processus décisionnels relatifs à l'affectation des ressources n'étaient pas jugés transparents par les parties prenantes. Bien que le Plan d'action soit censé être flexible, dans la pratique, il n'a pas pu être adapté là où le financement et l'appui politique faisaient défaut.

Enseignements tirés

p. L'évaluation tire de ces constats divers **enseignements** qui pourront guider les futurs plans d'action :

- **Une présence bien établie, une cohérence et une collaboration entre pairs sont des facteurs de réussite pérenne.** Les programmes fonctionnent mieux lorsqu'ils s'appuient sur une présence de longue date, sont en phase avec les priorités nationales et permettent au pays d'honorer ses obligations internationales. L'assistance entre pairs à haut niveau et les partenariats régionaux amplifient cet impact en renforçant la confiance et en accélérant les réformes.
- Plusieurs domaines qui, pour l'heure, ne figurent pas dans le Plan d'action ou ne sont pas mis en œuvre offrent de **vastes possibilités de coopération future.** Ce sont notamment l'éducation, les droits sociaux, la gouvernance numérique, l'intelligence artificielle (IA) et les droits environnementaux. Les activités de lutte contre la corruption ont repris alors que l'évaluation était en cours. Ces éléments laissent entrevoir de nouvelles priorités thématiques pour le prochain cycle de programmation.
- **Le suivi axé sur les résultats améliore les décisions stratégiques du Conseil de l'Europe.** Pour déterminer si des changements ont lieu et permettre une adaptation efficace, le suivi ne doit pas se limiter au dénombrement des activités. Cet aspect est primordial pour les interventions au long cours, qui nécessitent d'établir un état des lieux et de définir des cibles pour mesurer les progrès et pérenniser les résultats sur plusieurs cycles.

Recommandations

Recommandation 1 : renforcer les processus de conception participatifs de conception pour améliorer la pertinence des interventions et leur prise en main par le pays.

Recommandation 2 : assurer l'exploitabilité du cadre logique du Plan d'action et mettre en place un système de gestion plus solide, axé sur le suivi des résultats.

Recommandation 3 : faire le point sur les mécanismes permettant un apprentissage et une coordination structurée et proportionnée, en vue d'assurer une cohérence interne.

Recommandation 4 : recenser les mécanismes et processus offrant une plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources, pour répondre aux nouveaux besoins et rééquilibrer le financement en faveur des domaines sous-dotés.

Recommandation 5 : intensifier la communication pour faire mieux connaître le Plan d'action et renforcer son positionnement stratégique.

1. Introduction

1.1. Contexte et présentation du Plan d'action

1. L'action du Conseil de l'Europe s'inscrit dans un modèle intégré d'élaboration de normes, de suivi et de coopération (« triangle stratégique »). Les conventions du Conseil de l'Europe et ses instruments non contraignants, produits dans le cadre du travail de ses organes intergouvernementaux, forment un ensemble de normes. Les organes de suivi évaluent le respect de ces normes, notamment des conventions du Conseil de l'Europe et d'autres cadres internationaux comme les Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI). Ils recensent les lacunes dans la législation, les politiques ou les pratiques et proposent des mesures pour y remédier. Les activités de coopération, mises en œuvre dans le cadre d'un dialogue multipartite, constituent un cadre propice au travail de sensibilisation, aux échanges entre pairs et au partage d'expériences et de bonnes pratiques.

2. Les plans d'action par pays, arrêtés entre le Conseil de l'Europe et les autorités compétentes de l'État membre concerné, sont présentés comme des instruments de programmation stratégique et sectorielle dont le but est d'assurer une approche inclusive et cohérente en matière de coopération. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025⁴ (ci-après « le Plan d'action ») a été approuvé par le Comité des Ministres le 16 février 2022. Il s'agit d'un instrument de programmation stratégique visant à mettre la législation, les institutions et la pratique de l'Azerbaïdjan en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie. Il aide le pays à remplir ses obligations en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe.

3. Le Plan d'action entend soutenir l'avancement des réformes stratégiques dans les domaines des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie en Azerbaïdjan. Une assistance a été envisagée dans plusieurs domaines : la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme, qui inclut la promotion du professionnalisme des médias et de la liberté d'information ; l'égalité et la dignité humaine, notamment la promotion de l'égalité de genre et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; les droits des enfants ; l'antidiscrimination, la diversité et l'inclusion ; l'État de droit, qui inclut l'indépendance et l'efficacité de la justice, la lutte contre le blanchiment de capitaux et les mesures anticorruption (la phase initiale du projet était axée sur la lutte contre le blanchiment de capitaux tandis que la phase en cours, de mars 2023 à février 2026, couvre les deux domaines) ainsi que la cybercriminalité ; la démocratie, notamment le soutien aux jeunes, pour qu'ils bénéficient d'un travail de jeunesse de qualité et d'une éducation non formelle sur les questions relatives à l'environnement et au climat.

4. Dans le cadre du Plan d'action, le Conseil de l'Europe et les autorités azerbaïdjanaises ont défini de nouveaux domaines de coopération, à savoir la mise en conformité de la législation et des pratiques nationales en matière de lutte contre la discrimination avec les normes du Conseil de l'Europe, la protection de la liberté d'expression, l'intelligence artificielle, la lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains, conformément à la législation nationale et aux obligations internationales de l'Azerbaïdjan. Le Plan d'action suit une

4. <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a5947c>.

trajectoire de coopération bien établie, qui a débuté par l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe en 2001⁵. Au fil des ans, l'Azerbaïdjan a adhéré à nombre de conventions, de mécanismes de suivi et de groupes consultatifs spécialisés du Conseil de l'Europe, parmi lesquels le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) (lutte contre la corruption)⁶, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)⁷, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (lutte contre la discrimination)⁸ et la Commission de Venise (réforme constitutionnelle et législative)⁹. De plus, le GAFI¹⁰ fixe des normes internationales évaluées par MONEYVAL dans le domaine de la LBC/FT. D'après la présentation du Plan d'action, la coopération actuelle s'appuie sur les résultats obtenus et expériences acquises dans le cadre des deux précédents plans d'action mis en œuvre entre 2014 et 2021¹¹. Le Plan d'action tient compte des enseignements et conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe tout en s'arrimant fermement aux objectifs de réforme stratégique de l'Azerbaïdjan, notamment sa vision de développement à long terme et ses plans d'action nationaux ciblés¹².

1.2. But, objectifs et périmètre de l'évaluation

5. La présente évaluation du Plan d'action vise à soutenir les directions du Conseil de l'Europe, le bureau du Conseil de l'Europe à Bakou et les équipes de projet dans la prise de décisions stratégiques et opérationnelles ainsi que dans la coordination et la mise en œuvre des actions. Elle porte sur le degré d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence du Plan d'action en tant qu'instrument de programmation stratégique. Elle détermine si le travail mené par le Conseil de l'Europe dans le cadre du Plan d'action est pertinent et si les projets sélectionnés et leur hiérarchisation correspondent bien aux besoins dont les parties prenantes ont fait état. Les résultats de la présente évaluation seront utilisés lors de la préparation du nouveau Plan d'action pour l'Azerbaïdjan ainsi que d'autres plans d'action, en vue d'améliorer leur pertinence, leur cohérence, leur efficience et leur efficacité.

6. Objectifs de l'évaluation :

- évaluer les résultats (effets) des projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action ;
- évaluer dans quelle mesure le Plan d'action est en phase avec les besoins exprimés par le pays bénéficiaire, tels qu'ils ressortent de la politique, de la législation, des stratégies et des pratiques nationales ;

5. L'Azerbaïdjan est membre du Conseil de l'Europe depuis 2001 et a ratifié 65 de ses conventions.

6. Voir <https://www.coe.int/fr/web/greco>.

7. Voir <https://www.coe.int/fr/web/moneyval>

8. Voir <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance>

9. Voir <https://www.venice.coe.int/>

10. Voir <https://www.fatf-gafi.org/fr/home.html>

11. Plans d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan : 2014-2017 (ODGProg/Inf(2014)2-rev) ; 2018-2021 (GR-DEM (2018)15), Strasbourg

Voir également la liste des résultats des précédents plans d'action pour l'Azerbaïdjan 2014-2017 et 2018-2021. Voir <https://coe.mfa.gov.az/en/category/cooperation-with-the-council-of-europe>, page consultée le 21.06.2025.

12. Les précédents plans d'action ont amené des évolutions positives, parmi lesquelles les suivantes : renforcement des capacités de formation de l'École de la magistrature ; mise au point de programmes d'enseignement portant sur l'éthique journalistique et la liberté d'expression ; adoption de normes sensibles à la dimension de genre pour les médias ; approbation d'un plan d'action national sur la violence domestique ; ratification de la Convention de Lanzarote ; amélioration des performances des tribunaux grâce aux outils de la CEPEJ ; amélioration du système pénitentiaire et de l'accès à l'aide juridictionnelle ; création d'une plateforme de lutte contre la discrimination pour la société civile. Ces résultats ont servi de base à l'élaboration et à la définition des priorités du Plan d'action actuel (*Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, p. 7-8).

- tirer des enseignements, recenser les bonnes pratiques et formuler des recommandations concernant la conception et la mise en œuvre des projets ;
- évaluer les efforts de mobilisation de ressources pour le financement du Plan d'action.

7. L'évaluation porte sur les thèmes abordés et activités menées dans le cadre du Plan d'action de 2022 à 2025. Elle englobe les projets spécifiques au pays et les projets régionaux.

1.3. Approche en matière d'évaluation et méthodologie

8. L'évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022-2025) suit une approche structurée combinant diverses méthodes, fondée sur les normes d'évaluation internationales¹³ et conforme à la Politique d'évaluation du Conseil de l'Europe. Elle vise à produire des recommandations concrètes qui serviront de base à la future programmation.

9. L'évaluation portait sur quatre critères du CAD/OCDE : la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficacités. La grille d'évaluation détaillée (voir annexe V) présente les questions et sous-questions d'évaluation, les indicateurs utilisés et les sources de données. Les principales questions d'évaluation sont les suivantes :

Tableau 1 : Questions d'évaluation

PERTINENCE	
Q1. Dans quelle mesure le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 est-il conforme et adapté aux besoins et attentes des autorités nationales azerbaïdjanaises en tant que principales bénéficiaires et partenaires ?	
Sous-questions	a) Les besoins et priorités des autorités nationales azerbaïdjanaises ont-ils été dûment pris en compte lors de la sélection, de la conception et de la mise en œuvre des projets ?
	b) Les autorités azerbaïdjanaises ont-elles été dûment consultées lors des phases de conception du Plan d'action et des projets ?
COHÉRENCE	
Q2. Dans quelle mesure les actions menées dans le cadre du Plan d'action présentent-elles une cohérence interne ?	
Sous-questions	a) Dans quelle mesure le processus de consultation interne relatif au Plan d'action a-t-il veillé à assurer la complémentarité des actions en évitant les chevauchements ?
	b) Dans quelle mesure les synergies entre les projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action ont-elles été favorisées/concrétisées ?
EFFICACITE	
Q3. Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il atteint les objectifs et résultats escomptés ?	
Sous-questions	a) Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il soutenu des réformes visant à harmoniser davantage la législation, les institutions et les pratiques de l'Azerbaïdjan avec les normes du Conseil de l'Europe ?
	b) Quels facteurs ont renforcé ou au contraire compromis l'efficacité des projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action ?

13. Comité d'aide au développement de l'OCDE, Des meilleurs critères pour de meilleures évaluations : définitions adaptées et principes d'utilisation (OCDE 2019). Voir https://www.oecd.org/fr/publications/des-meilleurs-criteres-pour-des-meilleures-evaluations_183eee4f-fr.html

United Nations Evaluation Group, Norms and Standards for Evaluation (édition révisée, UNEG 2020). Voir <https://unevaluation.org/document/detail/2788>, page consultée le 1^{er} août 2025.

EFFICIENCE

Q4. La gestion du Plan d'action a-t-elle été efficiente compte tenu des ressources humaines et financières disponibles ?

Sous-questions	a) Dans quelle mesure les processus de gestion et de mise en œuvre prévus dans le Plan d'action ont-ils assuré sa mise en œuvre efficiente (sélection des méthodes de mise en œuvre, prise en compte de solutions alternatives, établissement des coûts, etc.) ?
-----------------------	--

10. La méthodologie d'évaluation a associé des techniques d'analyse à la collecte de données qualitatives et quantitatives. Des informations ont été recueillies par le biais d'une étude documentaire, d'entretiens (en présentiel et en ligne) et d'analyses statistiques et financières. Un codage thématique a été appliqué lors de l'analyse pour permettre une triangulation et une interprétation contextuelle.

11. Au total, 73 personnes (43 femmes et 30 hommes) – notamment des partenaires internationaux, des bénéficiaires directs, des partenaires pour le développement et des membres des équipes de projets – ont participé aux entretiens, discussions de groupe et réunions organisés pour l'évaluation. La mission de terrain en Azerbaïdjan s'est déroulée du 5 au 9 mai 2025 et a été complétée par des entretiens en ligne et des réunions de validation avec les parties prenantes. Les données relatives aux projets ont servi de fondement empirique pour évaluer les réalisations au niveau du Plan d'action.

12. Trois outils de collecte de données ont été utilisés :

Analyse documentaire : sur plus de 60 documents stratégiques et opérationnels parmi lesquels des propositions de projets, des rapports de suivi, des procès-verbaux de réunions du comité de pilotage, de précédentes évaluations et des cadres d'action. Elle a permis à l'équipe de reconstruire la logique du Plan d'action, d'évaluer sa conformité avec les priorités du pays et du Conseil de l'Europe et de vérifier les éléments factuels attestant de sa mise en œuvre et des résultats obtenus.

Des entretiens ont été menés avec des personnes représentant le Secrétariat du Conseil de l'Europe, la Direction de la coordination des programmes, des équipes de projet, des autorités nationales, des organisations de la société civile et des partenaires internationaux. Des listes de questions spécifiques ont été établies à l'avance pour permettre un examen approfondi des différents points et veiller à ce que les entretiens suivent la même trame dans chaque groupe de parties prenantes.

Discussions de groupe : deux discussions de groupe ont eu lieu, la première avec la participation de la société civile et la seconde avec le personnel local du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou. Elles ont permis de recueillir des informations concernant leurs expériences communes et leurs avis sur les changements mis en œuvre et la pertinence des actions. Bien que l'évaluation ne porte pas spécifiquement sur la visibilité du Plan d'action, les participants ont intégré cette question dans leur réflexion, parallèlement à la valeur ajoutée du Plan d'action.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des parties prenantes interrogées

Groupes de parties prenantes	Nombre de participants			Nombre d'entretiens/discussions de groupe		
	Hommes	Femmes	Total	Présentiel	En ligne	Total
Siège du Conseil de l'Europe	5	6	11	0	8	8
Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou	3	10	13	2	1	3
Autorités nationales	18	22	40	18	2	20
Organisations internationales	2	3	5	2	1	3
OSC	2	2	4	1	0	1
Total	30	43	73	23	12	35

1.3.1. Échantillonnage et sources de données

13. L'évaluation visait à couvrir la totalité du Plan d'action, de sa conception générale à sa mise en œuvre et à ses résultats. Pour se faire une idée plus précise de sa pertinence, de sa cohérence, de son efficacité et de son efficience, elle a également procédé à un examen plus détaillé d'un échantillon de projets des trois piliers thématiques du Plan d'action. Grâce à cette approche à plusieurs niveaux, l'évaluation a pu s'intéresser autant à la dimension opérationnelle qu'à la portée stratégique, pour aboutir à de solides constats essentiels à la redevabilité et à l'apprentissage.

14. La synthèse des résultats des projets, de l'évolution de la mise en œuvre et des données issues de l'expérience des parties prenantes permet de voir dans quelle mesure le Plan d'action a produit les effets attendus. Les documents de projet mis à disposition ont été jugés adéquats pour obtenir une image représentative de la dynamique de mise en œuvre et procurer des informations pertinentes conformes aux objectifs de l'évaluation, donnant une vue d'ensemble de la mise en œuvre du Plan d'action.

15. Le rapport d'évaluation contient des éléments tirés des projets échantillonnés et non échantillonnés pour apporter une perspective stratégique et une vision plus globale du Plan d'action et des activités financées. Cette approche permet une présentation plus complète de l'efficacité du Plan d'action en incluant les résultats dont il a été conclu qu'ils avaient contribué de manière significative à sa mise en œuvre.

16. Le Plan d'action comporte au total 24 projets ; neuf d'entre eux ont été sélectionnés pour assurer une représentativité thématique et géographique. Cinq de ces projets étaient cités dans le cahier des charges comme des projets centraux mis en œuvre par le bureau du Conseil de l'Europe à Bakou dans le cadre du Plan d'action et les quatre autres ont été ajoutés lors de la phase initiale de l'évaluation :

- a. P2088 CyberEast : Action contre la cybercriminalité pour la cyberrésilience dans la région du Partenariat oriental (20/06/2019-19/12/2023)
- b. P2341 PGG II : Renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs en Azerbaïdjan (01/01/2019-28/02/2023).
- c. P2857 Soutien à une meilleure évaluation des résultats des efforts de réforme judiciaire dans le Tableau de bord Justice du Partenariat oriental
- d. P2914 PGG III : Accès des femmes à la justice – Mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe relatives à l'égalité femmes-hommes et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes (01/03/2023-28/02/2026).

- e. P3155 PGG III : Prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Azerbaïdjan (01/03/2023-28/02/2026).
- f. P3342 PGG III : Prévention et lutte contre la criminalité économique en Azerbaïdjan (01/03/2023-28/02/2026).
- g. P3384 Promouvoir le professionnalisme des médias et la liberté d'information en Azerbaïdjan (PRO-M-FEX) (01/07/2022-31/12/2025).
- h. P3436 PGG III : Encourager la médiation en Azerbaïdjan (01/03/2023-28/02/2026).
- i. P3446 PGG III : Promouvoir l'égalité en Azerbaïdjan (01/03/2023-28/02/2026).

1.3.2. *Limites de l'évaluation*

17. **Un calendrier serré et un budget modeste** : l'évaluation a été menée avec un budget limité et un calendrier serré. Elle servira à l'élaboration du prochain Plan d'action, bien que la durée de l'actuel Plan d'action ait été prolongée d'un an au moment où la première version de l'évaluation a été produite¹⁴. Pour s'adapter à ces contraintes, les questions d'évaluation ont été réduites en nombre et hiérarchisées. En ce qui concerne la cohérence, l'évaluation s'est contentée d'examiner le processus de coordination entre les différents projets relevant du Plan d'action plutôt que d'analyser plus en profondeur la cohérence par rapport à d'autres aspects du triangle stratégique. L'analyse d'efficacité était limitée car les résultats du cadre avaient surtout été quantifiés mais n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation qualitative, ce qui n'a pas permis d'analyser le rapport coût-efficacité. Les constats étayés par un nombre d'éléments suffisant et validés lors des consultations avec les parties prenantes ont été intégrés en priorité dans le rapport d'évaluation ; ceux qui n'ont pas pu être triangulés à partir de différentes sources (en raison de contraintes de temps et de budget) n'y figurent pas, ou sont assortis de réserves.

18. **Des données incomplètes concernant les réalisations** : de nombreux projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique de leurs résultats. Des données solides sur les produits étaient toutefois disponibles (par exemple, le nombre d'activités de renforcement des capacités, de documents normatifs traduits, etc.). Les informations relatives aux changements comportementaux ou institutionnels étaient peu nombreuses, ce qui compliquait l'évaluation des résultats intermédiaires. Pour pallier cette lacune, des données qualitatives triangulées ont été employées.

19. **Utilisation limitée du cadre de résultats et des indicateurs relatifs aux ODD** : le cadre logique du Plan d'action n'a pas été activement utilisé par les équipes de projet ou les partenaires nationaux à des fins de suivi ou de coordination. L'intégration des indicateurs relatifs aux ODD dans le Plan d'action a assuré son alignement avec les priorités mondiales en matière de développement. Cela dit, aucun des projets examinés n'a expressément fait rapport sur la contribution des résultats obtenus aux ODD spécifiques mentionnés dans le Plan d'action, ce qui limite l'utilité pratique de ces indicateurs pour mesurer les progrès accomplis. Il a donc été difficile d'évaluer les progrès par rapport aux résultats attendus. À titre de mesure d'atténuation, l'équipe d'évaluation a effectué des analyses complémentaires pour établir une correspondance entre les activités de projet et les

14. Au moment où la présente évaluation a été commandée, il était prévu que le futur plan d'action débute en janvier 2026. Les premières conclusions de l'évaluation ont été présentées au groupe de référence en mai 2025 et un projet de rapport en juillet 2025. Le budget mis à disposition pour l'évaluation correspondait à une prestation de consultation externe d'une durée de 30 jours seulement.

réalisations affichées et a étudié les documents de planification internes et les rapports destinés aux donateurs pour reconstruire la logique de résultats prévue.

20. **Difficultés linguistiques et logistiques :** certains entretiens nécessitaient une interprétation simultanée, ce qui a ralenti le rythme des discussions techniques approfondies. Pour atténuer ces difficultés, des services d'interprétation ont été assurés lors des entretiens portant sur des aspects techniques et des entretiens supplémentaires ont eu lieu avec le bureau du Conseil de l'Europe à Bakou pour mieux comprendre le contexte des questions techniques complexes.

2. Adoption et mise en œuvre du Plan d'action

21. Le site Web du ministère des Affaires étrangères de la République d'Azerbaïdjan (consulté en août 2025) indique que le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022–2025) a été élaboré dans le cadre d'un processus collaboratif comportant des consultations entre le Secrétariat du Conseil de l'Europe et les autorités azerbaïdjanaises¹⁵. Le projet de Plan d'action intègre les contributions et les modifications proposées par les autorités nationales, qui correspondent aux priorités recensées par les deux parties¹⁶. À l'issue de ces consultations, le Comité des Ministres a adopté le Plan d'action le 16 février 2022.

22. Les ressources extrabudgétaires constituent la principale source de financement du Plan d'action. Elles englobent les ressources mises à disposition par l'Union européenne pour la mise en œuvre des programmes conjoints, principalement par le biais du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG)¹⁷, ainsi que les contributions volontaires des États membres. Au 31 décembre 2024, le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 avait reçu un volume de financement total de 9,2 millions d'euros représentant 80 % de ses besoins de financement total de 11,5 millions d'euros.

23. Au 31 décembre 2024, les contributions de l'UE (5 467 760 €) représentaient 60 % du financement assuré tandis que le financement du budget ordinaire (2 481 526 €) en constituait 27 %. Les contributions volontaires des États membres et d'autres donateurs (1 235 964 €) représentaient 13 % du financement assuré. Les donateurs du Plan d'action (par ordre décroissant selon leurs contributions financières) sont l'UE, l'Allemagne, le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (HRTF)¹⁸, la Belgique, le Liechtenstein, la Lituanie et la Roumanie.

24. En 2024, le soutien actif aux autorités nationales a été interrompu après la décision de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise, qui a été suivie de la décision des autorités de ne pas participer aux activités de coopération. Cela dit, jusqu'en novembre 2024, le Conseil de l'Europe a continué à mettre en œuvre le Plan d'action en se concentrant sur les activités qui ne nécessitaient pas la participation active des autorités mais faisaient essentiellement intervenir les organisations de la société civile (OSC), les

15. République d'Azerbaïdjan, ministère des Affaires étrangères, *Relations between Azerbaijan and the Council of Europe (CoE)* (<https://mfa.gov.az/en/category/regional-organisations/relations-between-azerbaijan-and-the-council-of-europe-coe>), consulté le 8 août 2025.

16. Conseil de l'Europe (2025), Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 : Situation du financement au 15 mai 2025, Strasbourg.

17 . <https://pjp-eu.coe.int/en/web/partnership-governance/about-partnership-good-governance> [en anglais uniquement], page consultée le 21.06.2025.

18. Le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme réunit huit contributeurs : la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni.

journalistes, la profession de juriste et les jeunes. En novembre 2024, les autorités azerbaïdjanaises ont confirmé la reprise de la coopération technique et le Conseil de l'Europe a relancé la mise en œuvre de toutes les activités qui avaient été reportées¹⁹.

3. Constats clés

25. La partie suivante présente les constats clés qui ressortent des réponses aux questions d'évaluation :

Tableau 3 : Synthèse des principales constats

PERTINENCE
<p>Question d'évaluation 1 : Dans quelle mesure le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 est-il conforme et adapté aux besoins et attentes des autorités nationales azerbaïdjanaises en tant que principales bénéficiaires et partenaires ?</p> <p><u>Constat clé 1</u> : Le Plan d'action était dans l'ensemble conforme aux priorités de réforme nationales et aux exigences institutionnelles.</p> <p><u>Constat clé 2</u> : bien que de nombreux projets relevant du Plan d'action aient été alignés sur les priorités nationales lors de la mise en œuvre, il manquait de véritables consultations avec les autorités azerbaïdjanaises dans le processus de conception global. La contribution des partenaires nationaux était limitée, souvent informelle, et il n'y a pas eu d'évaluations structurées des besoins.</p>
COHÉRENCE
<p>Question d'évaluation 2 : Dans quelle mesure les actions menées dans le cadre du Plan d'action présentent-elles une cohérence interne ?</p> <p><u>Constat clé 3</u> : Le Plan d'action a créé des synergies dans certains domaines et une coordination thématique ponctuelle a pu être observée ; cependant, ces cas étaient loin d'être systématiques et reposaient en grande partie sur l'initiative des équipes de projet plutôt que sur un mécanisme de coordination stratégique ou institutionnalisé.</p> <p><u>Constat clé 4</u> : l'absence de mécanismes opérationnels permettant un apprentissage mutuel et une coordination stratégique entre projets a probablement nui à la cohérence interne du Plan d'action et réduit sa visibilité globale.</p>
EFFICACITÉ
<p>Question d'évaluation 3 : Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il atteint les objectifs et résultats escomptés ?</p> <p><u>Constat clé 5</u> : le Plan d'action a apporté une contribution à certains grands domaines de réforme et quelques projets ont produit des changements juridiques et institutionnels.</p> <p><u>Constat clé 6</u> : l'efficacité du Plan d'action était maximale dans les domaines où le Conseil de l'Europe possède une expertise technique reconnue et là où il a pu proposer un soutien renforcé grâce à des partenariats institutionnels au long cours et une programmation structurée. Le contexte opérationnel a compliqué l'obtention de résultats de manière générale.</p> <p><u>Constat clé 7</u> : les systèmes de suivi restent axés sur les produits et étudient peu les changements comportementaux ou institutionnels à long terme. Par conséquent, les principales institutions concernées n'avaient pas suffisamment connaissance du Plan d'action et de son cadre de résultats, qui a rarement été utilisé pour guider ou suivre les progrès.</p>

19. Conseil de l'Europe, *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025, rapport annuel sur le Plan d'action établi à l'intention des donateurs, couvrant la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024* (document interne, Conseil de l'Europe 2025).

EFFICIENCE

Question d'évaluation 4 : La gestion des projets relevant du Plan d'action a-t-elle été efficiente compte tenu des ressources humaines et financières disponibles ?

Constat clé 8 : les projets relevant du Plan d'action ont été mis en œuvre dans les délais compte tenu des ressources humaines et financières disponibles, malgré des contraintes dans plusieurs domaines, sur lesquelles le Conseil de l'Europe n'avait parfois aucune prise.

3.1. Pertinence

26. L'évaluation a examiné la conformité et l'adaptation du Plan d'action aux besoins et attentes des bénéficiaires et des partenaires et a déterminé si les besoins et priorités des autorités nationales azerbaïdjanaises ont été dûment pris en considération lors de la sélection, de la conception et de la mise en œuvre des projets.

Constat clé 1 : le Plan d'action était dans l'ensemble conforme aux priorités de réforme nationales et aux exigences institutionnelles.

27. Les priorités du Plan d'action tiennent compte des décisions, résolutions, recommandations, conclusions de rapports et avis des organes décisionnels, normatifs et de suivi du Conseil de l'Europe. Elles sont également alignées avec les priorités nationales de réforme de l'Azerbaïdjan et en particulier le document stratégique Azerbaïdjan 2030 : Priorités nationales en matière de développement socio-économique, la stratégie de développement socio-économique 2021-2025²⁰, le plan d'action national contre la violence domestique 2020-2023, le plan d'action national 2020-2024 contre la traite des êtres humains en République d'Azerbaïdjan et le plan d'action national pour la promotion d'un gouvernement ouvert 2020-2022, dont les priorités sont l'amélioration des capacités institutionnelles, la lutte contre la corruption et la modernisation du secteur public.

28. Le Plan d'action a fait de l'adaptabilité l'une de ses caractéristiques centrales pour répondre au besoin de flexibilité opérationnelle après la pandémie de covid-19, qui a entraîné un recours accru aux outils numériques et à la participation à distance. Il visait également à intensifier la contribution de l'Azerbaïdjan à certains objectifs de développement durable, en mettant l'accent sur l'égalité de genre, la réduction des inégalités et la mise en place d'institutions justes et inclusives. Cette adaptabilité était évidente au moment de la suspension temporaire des activités de coopération avec les institutions étatiques de l'Azerbaïdjan, quand le programme a maintenu sa présence en soutenant les autres parties prenantes concernées. Il a notamment renforcé les capacités des organisations de la société civile et permis l'élaboration de produits durables comme des boîtes à outils, des cours en ligne et des documents normatifs, qui ont continué à servir même après la fin des différents projets.

29. **Alignement stratégique avec les priorités nationales.** Le Plan d'action s'est révélé pertinent dans l'ensemble car il était en phase avec les priorités de réforme déclarées de l'Azerbaïdjan, particulièrement dans des domaines comme la médiation, la cybercriminalité, la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, l'antidiscrimination, la liberté d'expression et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a donc été utile pour les réformes juridiques et institutionnelles menées en Azerbaïdjan dans le cadre du programme

20. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM (2022)21, Strasbourg, p. 13, 18, 22.

Azerbaïdjan 2030 : Priorités nationales en matière de développement socio-économique, de la Stratégie de développement socio-économique 2022-2026, du Plan d'action national contre la violence domestique 2020-2023 et du Plan d'action national pour la promotion d'un gouvernement ouvert 2020-2022, et correspondait aux recommandations du GRECO et de MONEYVAL. Les priorités du Plan d'action tiennent compte des décisions, résolutions, recommandations, conclusions de rapports et avis des organes décisionnels, normatifs et de suivi du Conseil de l'Europe, qui soulignent l'importance de politiques sociales fortes, d'une société juste et d'un développement inclusif. Dans les faits, cela s'est traduit par des projets qui visaient à améliorer l'accès des femmes et des groupes vulnérables à la justice, à promouvoir la justice électronique et la transparence judiciaire et à contribuer à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique²¹.

30. Le Plan d'action était en adéquation avec le Plan d'action national contre la violence domestique 2020-2023 et a contribué aux réformes prévues, en particulier aux amendements de 2024 à la loi sur la prévention de la violence domestique, au Code de la famille, au Code pénal et au Code des infractions administratives²². Le soutien proposé prévoyait entre autres le renforcement des capacités en vue de l'élaboration de mesures de protection, la mise à disposition d'une aide juridictionnelle financée par l'État, la formation des acteurs du secteur de la justice à la question de la violence fondée sur le genre et la promotion d'une réforme législative comprenant notamment la suppression de l'exception à l'âge du mariage.

31. De même, le Plan d'action visait à soutenir la Stratégie de développement socio-économique 2022-2026 de l'Azerbaïdjan, qui avait pour priorités l'amélioration des capacités institutionnelles, la lutte contre la corruption et la modernisation du secteur public. À cette fin, le Plan envisageait des contributions sous la forme d'outils de conformité et d'approches fondées sur les risques dans le domaine de la lutte contre la corruption²³ (développement des capacités des forces de l'ordre et des organismes de supervision). La mobilisation des principales institutions nationales comme le ministère de la Justice, le bureau du procureur général, le service de supervision financière, la Commission de lutte contre la corruption et la Cour constitutionnelle a encore renforcé ce programme de modernisation des institutions²⁴.

32. Tous les projets ont soutenu des réformes juridiques et institutionnelles en réponse directe aux priorités des pouvoirs publics ou dans des secteurs où les institutions azerbaïdjanaises s'étaient déclarées prêtes à s'engager. Par exemple, les initiatives de médiation ont été mises en conformité avec la loi sur la médiation de 2019 et les priorités nationales en matière de réforme de la justice. Elles ont facilité la mise en place d'un système unifié de collecte de données, renforcé les capacités de l'institut national de formation à la médiation et des formateurs et formatrices, tout en sensibilisant les parties prenantes pour qu'elles favorisent le recours à la médiation et échangent leurs bonnes pratiques en la matière²⁵.

33. Les projets régionaux de coopération dans le domaine de la lutte contre la cybercriminalité étaient utiles et ont fait progresser les réformes juridiques dans tous les pays participants à l'exception de l'Azerbaïdjan, où un cadre juridique a été établi avec le soutien du projet, sans que

21. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM(2022)21, Strasbourg p. 13, 18, 22.

22. Ibid., p. 19.

23. Ibid., p. 14-15.

24. Ibid., p. 9-10.

25. Projet n° 3436 – PGG III : *Encourager la médiation en Azerbaïdjan*, rapport annuel couvrant la période du 01/03/23 au 29/02/2024.

cette initiative soit suivie d'autres avancées importantes²⁶. Cela dit, un service spécialisé dans la lutte contre la cybercriminalité a été créé en 2023 au sein du ministère de l'Intérieur pour répondre à l'intérêt exprimé par les pouvoirs publics en faveur d'un renforcement des capacités nationales de cybersécurité conformément à la Convention de Budapest.

34. Le Plan d'action a tenu compte des besoins nationaux essentiels en s'attaquant à des vides législatifs qui existaient de longue date dans le domaine de la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique. Cette intervention s'est appuyée sur une *analyse des lacunes* du cadre juridique et stratégique de l'Azerbaïdjan qui visait à mettre en conformité la législation nationale du pays avec les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales²⁷. L'adoption de ces recommandations par les pouvoirs publics montre que le Plan d'action correspondait bien aux priorités de réforme dans ce domaine thématique, notamment en ce qui concerne la protection des droits des femmes et des enfants.

35. **Capacité d'adaptation aux besoins des bénéficiaires.** Le Plan d'action a fait preuve d'adaptabilité et de réactivité dans ses relations avec les principales parties prenantes au niveau de l'État, parmi lesquelles le ministère de la Justice, la Cour suprême, le Conseil de la médiation, l'École de la magistrature et le Bureau des médiateurs. Par exemple, les deux phases du projet *Soutien à l'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en Azerbaïdjan* ont été adaptées pour combler certaines lacunes institutionnelles, notamment en ce qui concerne les capacités d'analyse de la Cour suprême et la mise au point d'outils procéduraux comme le plan d'action à l'intention des acteurs nationaux chargés de l'exécution des arrêts. Le projet a directement contribué à résorber l'arriéré d'affaires de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Azerbaïdjan et a aidé les autorités en formulant des recommandations sur le Protocole n° 16 et en assurant la traduction des documents de la Cour sur cette question.

36. Dans le domaine de la lutte contre la discrimination, le projet *Promouvoir l'égalité en Azerbaïdjan* a quant à lui répondu de manière indirecte aux besoins institutionnels du Bureau des médiateurs et a permis de renforcer ses capacités et d'élargir son mandat dans le domaine de l'égalité juridique. Par ailleurs, le projet *Encourager la médiation en Azerbaïdjan* a soutenu activement les institutions nationales au moyen de réalisations tangibles comme la préparation d'un manuel sur la médiation, l'élaboration de stratégies de formation et l'extension des services régionaux. Il a notamment pris en compte la nécessité d'apporter des amendements à la loi sur la médiation pour étendre le mandat de l'institution aux droits des enfants et des personnes en situation de handicap.

37. Outre les domaines de réforme évalués en détail, les parties prenantes ont recensé plusieurs domaines qui, pour l'heure, ne figurent pas dans le Plan d'action ou ne sont pas mis en œuvre, mais offrent de **vastes possibilités de coopération future**. Ce sont notamment l'éducation, les droits sociaux, la gouvernance numérique, l'intelligence artificielle (IA) et les droits environnementaux. Par ailleurs, la lutte contre la corruption a été citée parmi les domaines à prendre en compte, ce qui donne à penser que la programmation à venir pourrait envisager une reconduction des actions dans

26. Projet n° 2088 – Action contre la cybercriminalité pour la cyberrésilience dans la région du Partenariat oriental, rapport final – 20 juin 2019 au 19 décembre 2023, p. 10.

27. Evans, J. et Hermosilla Sierra, M. (2022), *Gap Analysis of the Legislative and Policy Framework in the Field of Violence Against Women and Domestic Violence in Azerbaijan in Line with Council of Europe and Other International Standards: Raising Awareness of the Istanbul Convention and Other Gender Equality Standards in Azerbaijan, Partnership for Good Governance II (2019–2022)*. Cette analyse des lacunes s'inscrivait dans le précédent projet du Conseil de l'Europe *Sensibilisation à la Convention d'Istanbul et aux autres normes relatives à l'égalité femmes-hommes en Azerbaïdjan*, mis en œuvre dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance II (2019-2022).

ce domaine. Ces éléments laissent entrevoir de nouvelles priorités thématiques pour le prochain cycle de programmation.

Constat clé 2 : bien que de nombreux projets relevant du Plan d'action aient été alignés sur les priorités nationales lors de la mise en œuvre, il manquait de véritables consultations avec les autorités azerbaïdjanaises dans le processus de conception globale. La contribution des partenaires nationaux était limitée, souvent informelle, et il n'y a pas eu d'évaluations structurées des besoins.

38. **Une prise en main nationale limitée du fait de la conception descendante du Plan d'action.** Le Conseil de l'Europe a pris la tête du processus d'élaboration du Plan d'action pour l'Azerbaïdjan (2022-2025) et notamment de son cadre de résultats (cadre logique), avec la contribution des partenaires nationaux. Lors de la préparation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025, qui a débuté en 2021, des échanges ont eu lieu avec les autorités azerbaïdjanaises et les partenaires internationaux, en particulier l'Union européenne²⁸. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a examiné le rapport final du précédent plan d'action (2018-2021), pris en compte ses résultats et approuvé le nouveau Plan d'action en février 2022²⁹.

39. Bien que des consultations aient été organisées, elles n'ont pas été suffisantes pour que les acteurs nationaux s'approprient pleinement le Plan d'action et son cadre de résultats. Il s'ensuit que le cadre stratégique du Plan d'action est parfois peu connu, utilisé et compris par les institutions azerbaïdjanaises.

40. L'évaluation n'a pas trouvé d'éléments suffisants pour démontrer que la conception du Plan d'action reposait sur des analyses des besoins et des lacunes systémiques, une cartographie des parties prenantes, un recensement des interventions similaires menées par d'autres partenaires pour le développement ou les enseignements tirés de l'ensemble des piliers et sous-piliers du cadre. Il est apparu qu'aucune analyse n'avait été effectuée hormis l'analyse des lacunes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique³⁰. Le Plan d'action aurait pu être mieux adapté aux nouvelles priorités nationales (par exemple, les capacités régionales en criminalistique et la rapidité de réponse aux cyberincidents, qui ont été mentionnées dans l'étude Cyber Barometer conduite dans le cadre du projet CyberEast).

41. Plusieurs parties prenantes nationales n'avaient pas connaissance du cadre de résultats du Plan d'action et ignoraient à quel stade de la mise en œuvre le cadre logique était employé comme outil de suivi pour évaluer les progrès réalisés, n'ayant pas participé activement à son élaboration. Beaucoup considéraient que le Plan d'action était piloté de l'extérieur et pas suffisamment adapté au contexte national.

42. Les organisations de la société civile (OSC) étaient impliquées en tant que bénéficiaires (en particulier dans les projets relatifs à la non-discrimination et aux médias) mais n'ont joué qu'un rôle limité dans la conception des projets. La collaboration avec les OSC partenaires a été considérablement étendue en 2024, notamment en raison d'une limitation de la coopération avec certaines autorités de l'État au cours de cette période.

28. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM (2022)21, Strasbourg, p. 8, par. « Processus de consultation ».

29. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM (2022)21, Strasbourg.

³⁰ Réalisée dans le cadre du précédent projet du Conseil de l'Europe *Sensibilisation à la Convention d'Istanbul et aux autres normes relatives à l'égalité femmes-hommes en Azerbaïdjan* relevant du Partenariat pour une bonne gouvernance II (2019-2022).

3.2. Cohérence

43. L'évaluation a examiné la cohérence interne des actions menées dans le cadre du Plan d'action. Elle cherchait notamment à savoir si et comment le processus de consultation interne relatif au Plan d'action avait fait en sorte d'assurer la complémentarité des actions et d'éviter les chevauchements. Elle visait également à déterminer si des synergies ont été favorisées ou générées entre les projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action.

Constat clé 3 : le Plan d'action a créé des synergies dans certains domaines et une coordination thématique ponctuelle a pu être observée ; toutefois, ces cas étaient loin d'être systématiques et reposaient en grande partie sur l'initiative des équipes de projet plutôt que sur un mécanisme de coordination stratégique ou institutionnalisé.

44. **Bien qu'il soit inscrit dans le Plan d'action national pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 que sa structure est alignée sur celle du Programme et Budget du Conseil de l'Europe et sur ses cycles biennaux pour renforcer la cohérence des activités, cet alignement correspond essentiellement à une synchronisation des procédures au niveau institutionnel**³¹. Les documents disponibles ne fournissent pas d'éléments suffisants pour démontrer que le processus de consultation interne mené au cours de la phase de planification et de conception du Plan d'action a servi à assurer une complémentarité systématique ou à éviter les chevauchements thématiques ou opérationnels entre les différentes interventions³². L'absence d'informations détaillées sur les mécanismes de coordination interne, le dialogue avec les parties prenantes ou la validation intersectorielle donne à penser que la cohérence de la mise en œuvre n'a peut-être pas été pleinement assurée dans la pratique au moyen de consultations internes.

45. **Certains projets du Plan d'action ont fonctionné en bonne intelligence en établissant des traits d'union entre des sujets similaires** et en mutualisant les ressources. Quelques-uns prévoient une formation et des méthodologies communes. Par exemple, les équipes du projet 2088 *CyberEast – Action contre la cybercriminalité pour la cyberrésilience dans la région du Partenariat oriental* et celles du projet 3342 *PGG III : Prévention et lutte contre la criminalité économique en Azerbaïdjan* ont travaillé en collaboration, ce qui a permis d'assurer une complémentarité et des synergies dans ces domaines et entre ces deux projets consacrés aux monnaies virtuelles et aux enquêtes sur le darknet.

46. Parmi les exemples de cohérence interne dans la mise en œuvre de projets relevant du Plan d'action, on peut citer le projet *Promouvoir l'égalité en Azerbaïdjan* qui a créé des synergies avec le projet *Promouvoir le professionnalisme des médias et la liberté d'information en Azerbaïdjan* sur l'intersection entre discours de haine et liberté d'expression, ainsi qu'avec le projet sur l'égalité de genre, principalement autour du discours de haine fondé sur le genre (mais pas de la violence fondée sur le genre). La collaboration avec d'autres secteurs a été informelle mais concrète, sous la forme de bénéficiaires communs, de renvois réciproques et d'une participation conjointe à des événements.

31. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM(2022)21, Strasbourg, p. 32, par. 3.4 (Financement).

32. Pour cette question d'évaluation, la consultante n'a examiné que les processus mis en œuvre pour éviter les chevauchements.

47. Le projet *Encourager la médiation en Azerbaïdjan* relevant du PGG III, bien que mis en œuvre en tant qu'activité isolée, se prêtait particulièrement bien à une harmonisation avec d'autres initiatives du Plan d'action. Les partenaires institutionnels comme le ministère de la Justice, l'École de la magistrature et le Conseil de la médiation avaient été impliqués dans d'autres réformes de la justice soutenues par le Conseil de l'Europe, ce qui a renforcé la continuité et l'alignement des interventions. Par ailleurs, le projet a contribué à la cohérence en mettant à disposition les outils de la CEPEJ et notamment le Tableau de bord de la plateforme d'évaluation et d'examen et les méthodologies de collecte conjointe de données, utilisés dans plusieurs projets du Conseil de l'Europe.

48. **Des actions coordonnées ont été observées au niveau régional où les projets ont tiré parti des initiatives et réseaux existants.** L'Azerbaïdjan a coopéré efficacement au niveau régional en participant à l'exercice de coopération régional sur la cybercriminalité organisée en décembre 2024 à Tirana dans le cadre des projets conjoints UE-Conseil de l'Europe *CyberSEE* et *CyberEast+*. Cinq délégués des principales institutions nationales concernées ont amélioré leurs compétences lors de cet événement illustrant l'efficacité des complémentarités et de l'alignement **avec les initiatives régionales plus vastes en matière de lutte contre la cybercriminalité**³³.

49. Ces exemples montrent qu'une collaboration effective entre projets est possible lorsque les équipes en prennent l'initiative. Cela dit, cette coopération ne faisait pas partie intégrante du mode de fonctionnement du Plan d'action et reposait en grande partie sur des efforts individuels. Les réunions du comité de pilotage auraient pu être l'occasion de mettre l'accent sur les synergies et les pratiques adaptatives, mais cela n'a pas été le cas.

Constat clé 4 : l'absence de mécanismes opérationnels permettant un apprentissage mutuel et une coordination stratégique entre projets a probablement nui à la cohérence interne du Plan d'action et réduit sa visibilité globale.

50. **Bien que le Plan d'action englobe de multiples projets spécifiques au pays et projets régionaux, dont la plupart relevaient du programme conjoint entre l'UE et le Conseil de l'Europe « Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) », aucun mécanisme formel n'a été mis en place pour faciliter l'apprentissage mutuel structuré entre projets ou encourager la planification conjointe.** Les plateformes de coordination comme les réunions du comité de pilotage du Plan d'action et du comité directeur du PGG étaient opérationnelles mais se préoccupaient plus de l'avancement des initiatives et du recensement des bonnes pratiques que de l'alignement stratégique des initiatives.

51. **Le comité de pilotage ne dispose pas d'un mécanisme clair permettant d'améliorer la coordination entre projets.** Il n'y a pas de mandat définissant le rôle du comité de pilotage dans l'harmonisation des stratégies, la coordination des activités ou la facilitation de la planification conjointe de l'ensemble du portefeuille d'activités du Plan d'action. Bien qu'il offre un espace pour faire le point de la situation, il n'est pas utilisé pour aligner les stratégies, coordonner les activités ou favoriser une planification conjointe entre les différentes parties du Plan d'action. En l'absence de tel cadre, le Comité sert davantage de lieu d'échange d'informations que de mécanisme permettant

33. Conseil de l'Europe (2023), *CyberSEE, CyberEast, Octopus Project: Regional cybercrime exercise boosts interagency cooperation across East, South-East Europe and Türkiye*, 22 novembre 2023. Voir : www.coe.int/cybercrime/cybersee-cybereast-octopus, page consultée le 24 juin 2025.

d'assurer la cohérence stratégique et la coordination des programmes. Cette lacune structurelle limite sa capacité à créer des synergies ou à assurer une approche harmonisée entre les diverses interventions. Le Comité offre des possibilités largement inexploitées de développer les synergies et les connexions au sein du programme. Cela dit, on ignore actuellement dans quelle mesure une coordination renforcée améliorerait la mise en œuvre du Plan d'action en Azerbaïdjan.

52. Les réunions du Plan d'action et du Comité directeur du PGG se sont souvent tenues le même jour à Bakou et traitaient de sujets similaires. Bien que cette approche ait été jugée efficace sur le plan des coûts, la participation aux deux formats – dont les ordres du jour se recouvraient partiellement – semblait faire doublon et laissait peu de place à la réflexion collective ou à la planification prospective.

53. **La connaissance du Plan d'action en tant que cadre de coopération stratégique reste limitée.** La visibilité du Plan d'action est déterminante car elle aide l'ensemble des parties prenantes et des bénéficiaires finaux à comprendre les objectifs du Plan d'action et l'articulation entre ses différents projets. Or, il apparaît que les institutions donatrices intervenant dans des cadres de mise en œuvre connexes comme le Partenariat pour une bonne gouvernance n'avaient qu'une connaissance limitée du Plan d'action. Certaines personnes-ressources ont indiqué qu'il y avait eu beaucoup moins de communication sur le Plan d'action en 2024, après la décision de l'Assemblée parlementaire de ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise et la suspension des activités de coopération technique avec les autorités nationales qui a suivi. Cela dit, ce manque de visibilité ne peut être attribué aux seuls facteurs externes. En 2002, le rapport final sur le précédent plan d'action formulait déjà des observations similaires sur la connaissance et la portée limitées de ce dernier, affirmant qu'il convenait de « renforcer le travail de sensibilisation des représentants de la société civile et du grand public à la nature et à l'utilité du travail de coopération technique relatif au plan d'action en Azerbaïdjan »³⁴.

54. L'examen des sites Web du Conseil de l'Europe et de son bureau à Bakou confirme que, bien que le Plan d'action soit accessible au public en anglais et en azerbaïdjanais, les points sur l'évolution des projets publiés sur ces plateformes ne mentionnent pas systématiquement le Plan d'action en tant que cadre stratégique. Aucun des articles passés en revue ne précise que ces initiatives, qu'elles soient nationales ou régionales dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG), font partie du Plan d'action. Les personnes extérieures ignorent donc le lien qui unit les différentes activités des projets et le fait que le Plan d'action en constitue la base stratégique.

3.3. Efficacité

55. L'évaluation a examiné dans quelle mesure le Plan d'action a atteint les objectifs et résultats escomptés, et plus particulièrement s'il a soutenu des réformes visant à mettre la législation, les institutions et les pratiques de l'Azerbaïdjan davantage en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

56. L'analyse des projets a permis de recueillir des éléments à l'appui de l'évaluation dans les trois piliers du Plan d'action – les droits humains, l'État de droit et la démocratie, et de s'assurer de l'évaluabilité et de la complémentarité. Cela dit, l'évaluation portant sur le Plan d'action dans son

34. Conseil de l'Europe, GR-DEM(2022)3 – Rapport final sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2018-2021, p. 14.

ensemble, plutôt que sur les résultats de chacun des projets, sa capacité à mesurer les effets et réalisations du Plan d'action dans les différents domaines thématiques était limitée.

Constat clé 5 : le Plan d'action a apporté une contribution à certains grands domaines de réforme et quelques projets ont produit des changements juridiques et institutionnels.

57. Il ressort de l'analyse des rapports de mise en œuvre annuels pour 2022-2024 que les interventions du Plan d'action visaient à aider l'Azerbaïdjan à mettre sa législation, ses institutions et ses pratiques en conformité avec les normes européennes dans sept domaines prioritaires : la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme, qui inclut la liberté des médias ; la réforme de la justice ; la lutte contre la corruption et la criminalité économique ; l'égalité de genre ; la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; les droits des enfants ; l'antidiscrimination et l'inclusion³⁵. Les cibles comprenaient le renforcement des institutions, la réforme législative, l'amélioration de l'accès à la justice et le renforcement des capacités des institutions publiques et des acteurs de la société civile. L'ambition affichée était de s'atteler à la résolution de problèmes qui existaient de longue date dans le domaine de l'État de droit et des droits humains et de soutenir les réformes nationales en mettant en œuvre 26 projets régionaux et spécifiques au pays entre 2022 et 2025, dont certains se poursuivent à ce jour. Les paragraphes suivants font le point sur certains résultats obtenus dans ces thématiques en se basant sur les informations contenues dans les rapports annuels de mise en œuvre de 2022 à 2024 et vérifiées durant la phase de collecte de données de la présente évaluation.

58. **Le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan a permis d'accomplir des progrès tangibles dans certains domaines de réforme, notamment les piliers « système judiciaire », « cybercriminalité et cybersécurité », « lutte contre la discrimination », « liberté d'expression » et « enseignement du droit ».** Son efficacité globale était inégale, les améliorations se concentrant dans des domaines jugés prioritaires pour les autorités nationales et la coopération technique.

59. **Système judiciaire et exécution des décisions de justice.** Le Plan d'action a contribué à des avancées concrètes dans le domaine du soutien à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En 2024, l'examen de 70 affaires a été clos, ce qui représente le chiffre le plus élevé des dix dernières années. Ce succès a été attribué principalement à la continuité technique et aux partenariats de longue date avec les institutions judiciaires, notamment l'École de la magistrature et la Cour suprême, qui ont permis d'intégrer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les programmes de formation et favorisé les réformes des mécanismes d'exécution. Par ailleurs, d'après les parties prenantes interrogées et les documents des projets, près de 70 % des tribunaux de l'Azerbaïdjan utiliseraient les méthodologies de la CEPEJ et en particulier les outils de gestion de données et d'évaluation des performances, signe d'une prise en main institutionnelle et d'une mise en conformité avec les normes européennes.

60. **Cybercriminalité.** Les projets CyberEast+ et Cybercrime EaP relevant du Plan d'action ont apporté des contributions tangibles à la Stratégie nationale de cybersécurité 2023-2027, qui

35. Conseil de l'Europe (2022–2024), *Azerbaïdjan : Plan d'action du Conseil de l'Europe 2022-2025 – Rapports annuels de mise en œuvre*, années 2022, 2023 et 2024, Strasbourg.

contient un chapitre spécifique sur la cybercriminalité conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Les principales réalisations étaient les suivantes :

- la première enquête Cyber Barometer du pays, qui a défini les priorités nationales en matière de cybersécurité ;
- une formation complète pour des centaines de membres des forces de l'ordre, de procureurs et de juges sur la criminalistique numérique, les enquêtes sur le darknet et la coopération avec le secteur privé ;
- l'institutionnalisation des supports techniques (guides de criminalistique, contenu des formations) dans les écoles et centres de formation nationaux ;
- un *renforcement de la coopération* avec les prestataires de services privés au moyen de protocoles d'accord de caractère non législatif et une participation aux mécanismes régionaux du Comité de la Convention de Budapest.

61. Les projets *Prévention et lutte contre la criminalité économique en Azerbaïdjan* et *Renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs en Azerbaïdjan* se sont employés, entre autres priorités, à renforcer le régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), domaine clé recensé lors du quatrième cycle d'évaluation de MONEYVAL. Les initiatives menées dans le cadre du Plan d'action ont été un moyen efficace de soutenir les efforts déployés par l'Azerbaïdjan pour renforcer son cadre juridique, stratégique et opérationnel en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de recouvrement des produits du crime³⁶. Elles ont contribué directement à l'adoption de textes de loi essentiels comme la loi sur la LBC/FT, la loi sur les sanctions financières ciblées et les amendements au Code de procédure pénale. Ces évolutions législatives reposaient sur des avis juridiques et des conseils techniques formulés avec le soutien des projets, ce qui permet d'établir un lien clair entre les apports des projets et les réformes nationales.

62. L'efficacité de ces projets du PGG II est également démontrée par le fait que les autorités azerbaïdjanaises ont terminé leur deuxième évaluation nationale des risques et adopté un nouveau Plan d'action national (2023-2025) en tenant compte dans les deux cas de recommandations issues des projets. Ces documents stratégiques améliorent la capacité des institutions azerbaïdjanaises à détecter les risques, à établir l'ordre de priorité des interventions et à distribuer les ressources de manière efficace.

63. **D'importantes initiatives de renforcement des capacités ont contribué à la préparation opérationnelle d'un grand nombre de parties prenantes.** Une masse critique composée de plus de 600 professionnels des forces de l'ordre, du système judiciaire, des institutions financières et des organismes de contrôle ont été formés, ce qui a jeté les bases d'un approfondissement des connaissances institutionnelles sur un certain nombre de questions parmi lesquelles l'approche fondée sur les risques en matière de conformité, les bénéficiaires effectifs, les actifs virtuels, les renseignements de source ouverte et l'entraide judiciaire. Des outils pratiques comme les procédures opérationnelles normalisées pour les demandes d'entraide judiciaire et des ateliers d'examen de cas concrets en matière de dépistage et de confiscation des avoirs ont encore renforcé

36. Conseil de l'Europe et Union européenne (2022), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase II: Rapport final 2019-2022*, Strasbourg.

l'efficacité institutionnelle. Bien qu'il reste à voir quels seront les effets à long terme de ces actions, leur probable intégration dans les pratiques a été confirmée par les parties prenantes.

64. Quoi qu'il en soit, la présente évaluation externe confirme que le projet *Renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs en Azerbaïdjan* a apporté une contribution utile aux objectifs du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan, rejoignant ainsi les constats plus généraux de l'évaluation du programme PGG II. D'après les données recueillies lors des consultations menées pour cette évaluation, **les parties prenantes en Azerbaïdjan considéraient que le programme PGG II avait effectivement soutenu les processus de réforme nationaux, la moitié d'entre elles estimant qu'il y avait contribué « dans une large mesure » et l'autre moitié « dans une certaine mesure »**³⁷. Ces résultats traduisent une perception globalement positive de la pertinence et de l'efficacité du Programme dans les pays du Partenariat oriental et viennent corroborer la conclusion selon laquelle le projet consacré à la LBC/FT et au recouvrement des avoirs répondait bien aux besoins et priorités de réforme au niveau national.

65. **Dans le domaine du recouvrement des avoirs, le projet a favorisé l'introduction de la confiscation sans condamnation et des enquêtes financières parallèles dans les projets de loi nationaux.** Ces réformes, une fois adoptées, devraient renforcer considérablement les capacités du pays en matière de détection et de recouvrement des avoirs illicites.

66. **Lutte contre la discrimination et droits humains.** Le projet *Promouvoir l'égalité en Azerbaïdjan* mené dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) III³⁸ a conduit à des réformes juridiques qui ont étendu le mandat des médiateurs et créé des groupes de suivi thématiques sur le handicap et les droits des enfants. Cela dit, durant la phase III de ce projet, la mise en œuvre de certaines sessions de développement des capacités avec le Bureau des médiateurs a dû être reportée après la suspension temporaire des activités de coopération avec les autorités nationales qui a suivi l'adoption de la résolution de l'APCE sur la non-ratification des pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise. Le projet n'a eu qu'une portée restreinte en raison d'effectifs limités (une personne à temps partiel seulement à Bakou et un assistant régional en Géorgie), d'un espace civique restreint et du faible intérêt des donateurs pour des domaines thématiques comme l'égalité ou la liberté d'expression.

67. **Le Plan d'action a contribué directement à l'adoption de réformes juridiques dans le domaine de l'égalité de genre en 2024.** Celles-ci comportaient des amendements à la loi sur la prévention de la violence domestique, au Code de la famille, au Code pénal et au Code des infractions administratives. Huit recommandations issues de l'analyse des lacunes produite dans le cadre du précédent projet du Conseil de l'Europe³⁹ ont été prises en considération, ce qui a donné lieu à améliorations tangibles parmi lesquelles l'introduction d'ordonnances de protection plus strictes, l'élargissement de l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle et l'amélioration des dispositions juridiques portant sur les relations familiales et l'égalité de genre dans l'éducation. En particulier, la suppression de l'exception légale qui autorisait le mariage avant l'âge de 18 ans a

37. Conseil de l'Europe, *Évaluation finale de la phase II du programme Union européenne/Conseil de l'Europe Partenariat pour une bonne gouvernance II (PGG II)*, 15 février 2023, p. 33.

38. Projet n° 3446 – PGG III *Promouvoir l'égalité en Azerbaïdjan (01/03/2023-28/02/2026)*.

39. Le projet *Sensibilisation à la Convention d'Istanbul et aux autres normes relatives à l'égalité femmes-hommes en Azerbaïdjan*, mis en œuvre dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance II (2019-2022).

renforcé les garanties contre le mariage précoce. Ces changements, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2025, constituent des progrès mesurables conformes aux objectifs du Plan d'action.

68. **Professionnalisme des médias et liberté d'information.** Le projet *Promouvoir le professionnalisme des médias et la liberté d'information en Azerbaïdjan (PRO-M-FEX) Phase I* a été mis en œuvre et le Plan d'action a permis des avancées en ce qui concerne la liberté des médias et l'enseignement du droit. Quatre programmes universitaires ont été révisés et intègrent désormais les normes du Conseil de l'Europe relatives aux médias. Cent quatre-vingts journalistes et cent juristes ont suivi les programmes de formation, ce qui a contribué au renforcement des capacités dans le domaine de la liberté d'expression et de la sécurité des journalistes. L'Azerbaïdjan a été le premier État membre du Conseil de l'Europe à former des journalistes au journalisme d'investigation sur les questions environnementales ou « journalisme vert ».

Facteurs ayant favorisé ou compromis l'efficacité du Plan d'action

69. L'un des principaux moyens d'évaluer les efforts déployés pour assurer l'efficacité du Plan d'action a consisté à recenser les facteurs qui ont favorisé ou compromis l'efficacité des projets, en vue d'obtenir des indications destinées à orienter la mise en œuvre et la conception des activités en cours et à venir.

Constat clé 6 : l'efficacité du Plan d'action était maximale dans les domaines où le Conseil de l'Europe possède une expertise technique reconnue et là où il a pu proposer un soutien renforcé grâce à des partenariats institutionnels au long cours et une programmation structurée. Cela dit, elle a également pâti de facteurs politiques extérieurs à la coopération technique, de la participation limitée de la société civile et du retrait de donateurs dans des secteurs sensibles.

70. Pour ce qui est des facteurs ayant contribué à l'efficacité des projets, le Plan d'action a obtenu des résultats significatifs dans les principaux domaines où il existait de **solides partenariats institutionnels**. En voici quelques exemples :

- a. **Réforme de la justice et formation juridique :** l'offre de formation et les réformes juridiques ont été pérennisées grâce à la coopération avec l'École de la magistrature et la Cour suprême. La co-conception de matériels pédagogiques et les échanges permanents ont permis d'aligner les programmes de formation et la pratique judiciaire avec la Convention. Les rapports de 2022 à 2024 témoignent d'une action soutenue en faveur de l'éthique judiciaire, des normes professionnelles et de la mise en œuvre de la Liste des critères de l'État de droit⁴⁰.
- b. **Services de médiation :** l'extension des services de médiation a été favorisée par une collaboration stratégique avec le Conseil de la médiation, axée sur le développement institutionnel et la formation des praticiens. En 2024, les rapports ont noté des améliorations tangibles et notamment une sensibilisation accrue des professionnels du droit, une hausse du volume de dossiers pris en charge et une couverture géographique étendue des mécanismes de médiation⁴¹.

40. Azerbaïdjan – rapport relatif au Plan d'action – année 2022, p. 2-4 ; année 2023, p. 3-5 ; année 2024, p. 3-5.

41. Conseil de l'Europe, Azerbaïdjan – rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action – 2022 (document interne), p. 3 ; voir également rapport 2023, p. 4, et rapport 2024, p. 3.

- c. **Lutte contre la corruption et la criminalité économique** : les projets soutenus par le Conseil de l'Europe reposant sur le cadre établi par MONEYVAL et les pratiques du GRECO en matière d'évaluation et de gestion des risques de corruption ont renforcé les capacités nationales dans le domaine du recouvrement des avoirs, des enquêtes financières et de la conformité avec les normes de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les rapports font état d'une coopération accrue entre le Bureau du Procureur général, le Service de suivi financier et la Commission de lutte contre la corruption, ce qui permet de relier les résultats des projets à des changements de politique plus importants, notamment dans le domaine de la lutte contre la criminalité environnementale⁴².

71. **L'appropriation nationale était également un facteur déterminant.** Les initiatives portant sur l'accès à la justice, la cybercriminalité et la transparence financière ont bénéficié d'un solide appui de la part des institutions et faisaient partie intégrante des stratégies et des cadres juridiques nationaux. Les parties prenantes ont constaté par ailleurs des évolutions positives dans des domaines de coopération relativement récents comme les droits des enfants, la participation des jeunes et la lutte contre la discrimination.

72. Certaines parties du Plan d'action n'ont pas été mises en œuvre en raison d'un financement limité et d'une réorientation des priorités des donateurs et des parties prenantes nationales. Le Plan d'action n'a pas apporté d'avancées en ce qui concerne les droits sociaux, les prisons et la police, la traite des êtres humains, la justice constitutionnelle, l'abus et le trafic illicite de stupéfiants, les questions électorales, l'éducation et le dialogue interculturel.

73. Malgré l'absence de participation des autorités aux activités de coopération technique de janvier à novembre 2024, le maintien des actions et de la présence technique a contribué à conserver une dynamique de réforme dans plusieurs domaines. **Cela dit, cette situation a conduit à des retards dans la mise en œuvre de certaines activités prévues dans les projets.** Bien que dans ces circonstances, l'engagement se soit concentré sur la collaboration avec la société civile, l'espace restreint dévolu aux OSC a également réduit la capacité des projets à assurer des interventions efficaces. Dans des domaines comme la liberté des médias et l'égalité, la participation des OSC à la mise en œuvre était minimale. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe était souvent le seul partenaire restant dans certains secteurs après le désengagement des autres donateurs, ce qui a encore limité la coordination des projets et leur appropriation par l'ensemble des parties prenantes.

Constat clé 7 : les systèmes de suivi restent axés sur les produits et étudient peu les changements comportementaux ou institutionnels à long terme. Par conséquent, les principales institutions concernées n'avaient pas suffisamment connaissance du Plan d'action et de son cadre de résultats, qui a rarement été utilisé pour guider ou suivre les progrès.

74. **Le suivi et l'évaluation menés dans le cadre du Plan d'action n'étaient pas assez axés sur les résultats directs et les changements induits à long terme.** Bien qu'un cadre de résultats ait été formellement établi pour le Plan d'action, il n'a pas été mis en œuvre de manière à permettre un suivi systématique des performances ou une gestion adaptative. Les indicateurs, en grande partie axés sur les produits, ne sont pas assortis d'états des lieux, de cibles ou de mécanismes permettant de déterminer si les interventions ont apporté des améliorations durables du point de vue

42. Conseil de l'Europe, Azerbaïdjan – rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action – 2023 p. 5-6 ; voir également rapport 2024, p. 5.

comportemental ou institutionnel. La finalité et l'utilisation pratique du cadre logique du Plan d'action restent floues. Bien que ce dernier soit inclus dans la documentation, **son rôle dans l'orientation de la mise en œuvre, le suivi ou la prise de décisions n'était pas clair pour bon nombre des parties prenantes interrogées**, ce qui soulève des questions quant à sa pertinence opérationnelle. Cette lacune a également été constatée dans les domaines où le Plan d'action soutenait d'importantes réformes juridiques et institutionnelles. Les mêmes observations ont été faites lors de l'évaluation des projets relevant du Plan d'action⁴³.

75. Cela dit, des changements législatifs ont été adoptés et des centaines de professionnels ont été formés. Le succès des formations n'a pas fait l'objet d'un suivi systématique et aucun système ne permettait d'évaluer si les réformes amélioraient l'efficacité des mesures d'exécution ou les performances institutionnelles. Dans le secteur de la justice, les outils de la CEPEJ ont été appliqués et la transformation numérique a progressé. En revanche, aucun effort structuré n'a été déployé pour observer l'impact de ces changements sur la prestation de services ou l'accès à la justice dans le temps.

76. **L'absence d'évaluations décentralisées et le peu d'informations sur les effets directs (réalisations) des projets ont restreint encore plus la capacité à évaluer la contribution du Plan d'action au renforcement des institutions.** Hormis un rapport de suivi axé sur les résultats, une évaluation⁴⁴ et quelques rapports sur l'avancement des projets, peu de données ont été rassemblées sur la question de savoir si les réformes ont exercé une influence durable sur la pratique ou les politiques. Par conséquent, bien que les activités soient relativement bien documentées, l'absence de système basé sur les résultats pleinement opérationnel a limité la capacité du Conseil de l'Europe ou de ses interlocuteurs nationaux à démontrer des résultats de niveau supérieur.

3.4. Efficience

77. L'évaluation a porté sur un aspect de l'efficience, à savoir l'efficience de la gestion des projets relevant du Plan d'action au regard des ressources humaines et financières disponibles. Elle a examiné les processus de gestion et de mise en œuvre prévus par le Plan d'action, l'adéquation des ressources humaines et financières, le respect des délais et la réactivité/capacité d'adaptation, ainsi que la prise en compte éventuelle d'autres modalités de mise en œuvre.

Constat clé 8 : les projets relevant du Plan d'action ont été mis en œuvre dans les délais malgré des contraintes dans plusieurs domaines, sur lesquelles le Conseil de l'Europe n'avait parfois aucune prise.

Mise en œuvre et répartition des ressources

78. Les rapports financiers des projets et les données relatives aux décaissements examinés par l'équipe d'évaluation montrent que **de 2022 à 2024, le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 a progressivement étendu ses activités et sa base de financement.** En 2022, il a engagé

43. Conseil de l'Europe, DIO-EVA – Évaluation du PGG II – rapport final, p. 42. Le rapport note que dans le projet sur la LBC/FT et le recouvrement des avoirs, l'absence d'état des lieux et le recours à des indicateurs axés sur les produits limitaient la capacité à évaluer les effets directs (réalisations) et les changements à long terme ; rapport de suivi axé sur les résultats du Partenariat pour une bonne gouvernance Union européenne/Conseil de l'Europe dans les pays du Partenariat oriental – Phase III 2025.

44. Évaluation finale du projet *Sensibilisation à la Convention d'Istanbul et aux autres normes relatives à l'égalité femmes-hommes en Azerbaïdjan*, 27 février 2023, Strasbourg.

sept projets spécifiques au pays pour un budget total de 3,4 millions d'euros. Fin 2023, le financement avait été porté à 4,9 millions d'euros et le nombre de projets spécifiques au pays était passé à 13. Le nombre de projets régionaux restait constant à 6 mais leur portée s'était élargie.

79. D'après les données figurant dans le rapport 2024 relatif au Plan d'action, triangulées avec les données des rapports annuels 2022-2023, le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan a assuré une coopération technique dans le cadre de 11 projets spécifiques au pays et 6 projets régionaux au cours de la période 2022-2024.

80. L'Union européenne a mis à disposition 60 % du financement. L'Allemagne, le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, la Belgique, le Liechtenstein, la Lituanie et la Roumanie ont également apporté des contributions. Au 31 décembre 2024, le Plan d'action avait reçu un financement de 9,2 millions d'euros, ce qui représente 80 % de ses besoins de financement sur un total de 11,5 millions d'euros. 300 k€ initialement réservés à l'Azerbaïdjan en 2024 ont été alloués à des projets en Ukraine⁴⁵ et le nombre de projets a augmenté pour passer à 11.

81. Les rapports annuels de mise en œuvre expliquent qu'il n'a pas été possible de mettre en œuvre des projets dans certains domaines malgré l'existence de propositions de projets ou de bases programmatiques⁴⁶. Les domaines exigeant d'ordinaire des normes très techniques et des mécanismes d'enquête ou de réglementation spécialisés, comme la cybercriminalité et la lutte contre le blanchiment de capitaux, se sont révélés plus faciles à financer que les secteurs moins techniques comme la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption ou la liberté d'expression.

82. La collaboration entre les projets du Plan d'action a permis de gagner en efficacité. Le recours à des exercices régionaux (une délégation azerbaïdjanaise a par exemple participé à une formation de simulation d'une ingérence dans les processus électoraux à Bucarest) a optimisé l'utilisation des ressources et favorisé l'apprentissage mutuel. Le PGG a ainsi soutenu des conférences régionales de médias en République de Moldova et en Géorgie et organisé des formations sur les attaques judiciaires contre les journalistes (poursuites bâillon) à Tbilissi pour des participants venus d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de République de Moldova et d'Ukraine. Le Conseil de l'Europe a également travaillé en collaboration avec des organisations comme Article 19 et des experts européens par le biais de sa plateforme pour la sécurité des journalistes.

Des difficultés internes et externes à surmonter pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre et le respect des délais

83. Si certains projets ont pu être mis en œuvre dans les temps, d'autres ont été ralentis en raison d'un manque de personnel et d'un sous-financement de leur thématique. Les activités prévues dans le cadre du projet *Renforcer la médiation en Azerbaïdjan*, par exemple, ont été mises en œuvre dans les délais grâce à une coopération institutionnelle bien établie avec le ministère de la Justice et le Conseil de la médiation.

84. **L'Organisation a su s'adapter aux problématiques liées à la covid-19 et à l'inflation.** Les restrictions liées à la covid-19 ont limité la participation en présentiel et certaines activités ont dû se

45. Conseil de l'Europe, 1534^e réunion des Délégués des ministres, Programme et Budget 2024-2027 – Examen à mi-parcours, Point 11.1(a), 9 juillet 2025, pour examen par le GR-PBA, Strasbourg, 1^{er} juillet 2025.

46. Conseil de l'Europe, *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 : rapport annuel 2024*, p. 10.

tenir en ligne ou dans un format hybride⁴⁷. Cela dit, on ignore si les formations ainsi organisées ont produit les mêmes résultats qu'une formation en présentiel. Bien que l'Organisation ait fait preuve d'adaptabilité, la mise en œuvre des projets a tout de même pris du retard. En 2023, malgré l'allègement des restrictions, il a été difficile d'assurer la mise en œuvre en temps voulu en raison des contrecoups de la pandémie, par exemple, des retards dans les activités planifiées et un accès limité à certains partenaires⁴⁸. En 2022, un taux d'inflation élevé de 13,9 %⁴⁹ en Azerbaïdjan et dans le reste de la région a provoqué une hausse des frais de déplacement, de logistique et d'organisation d'événements qui a pesé sur les budgets des projets⁵⁰. Malgré ces contraintes, les projets se sont adaptés et ont continué à être mis en œuvre sans retard important grâce à un ajustement des méthodes, notamment l'utilisation d'outils numériques, la mobilisation de la société civile et le travail à distance.

85. **Les cibles comme la réduction des frais généraux ont été atteintes.** Il ressort de l'examen des documents du Plan d'action qu'un total de 1 870 242,81 euros ont été dépensés ou engagés, les frais de personnel représentant 68 % des dépenses, les activités opérationnelles 26 % et les dépenses administratives 6 % au cours de l'exercice financier 2024. Le budget est resté dans les limites de conformité financière du Conseil de l'Europe, les frais administratifs étant plafonnés à 7 % des coûts directs. S'agissant des ressources humaines, on a noté une réorientation stratégique vers un travail de nature sédentaire/à dominante administrative, la mobilisation de la société civile et la prestation à distance, en réponse aux évolutions politiques.

86. **Les ressources humaines étaient limitées mais ont été déployées de manière stratégique.** Les entretiens avec les parties prenantes nationales et l'analyse des documents relatifs aux projets ont confirmé qu'à la date de décembre 2024, le bureau du Conseil de l'Europe à Bakou n'employait que 13 personnes chargées de gérer la mise en œuvre des projets ainsi que la communication, la traduction et l'établissement de rapports sur tous les aspects des projets⁵¹. Dans la plupart des cas, cette équipe limitée a mis en œuvre les activités avec efficacité. Cela dit, un fonctionnement avec des ressources limitées restreint également les possibilités de déployer à plus grande échelle les interventions qui donnent des résultats.

4. Conclusions

87. L'évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022-2025) dresse un bilan relativement positif en ce qui concerne l'engagement stratégique, la réussite de la mise en œuvre et l'adaptation aux contraintes internes et externes. Cela dit, bien que les interventions aient permis d'obtenir des résultats tangibles dans les principaux secteurs de réforme, les processus consultatifs sur la conception, la cohérence globale et le positionnement institutionnel du Plan

47. Conseil de l'Europe (2022), Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan – *rapport annuel 2023*, chapitre : Relance post-covid-19.

48. *Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan – rapport annuel 2024*, chapitres : contexte politique, gestion du programme.

49. Banque mondiale (2022), *Consumer Price Inflation (annual percentage) : Azerbaijan (2022)* (données de la Banque mondiale).

Voir <https://data.worldbank.org/country/azerbaijan> page consultée le 25 juin 2025.

50. Conseil de l'Europe (2022), Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan – *rapport annuel 2022*, chapitre : Difficultés opérationnelles.

51. *Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan – rapport annuel 2024*, chapitres : contexte politique, gestion de projet, adaptations de la mise en œuvre.

d'action n'ont pas été de nature à susciter une forte adhésion à ce dernier. L'évaluation a abouti aux conclusions suivantes, qui s'articulent autour de cinq observations stratégiques.

4.1. Un Plan d'action d'une grande pertinence dans les secteurs clés

88. Dans l'ensemble, le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan (2022-2025) a été utile aux chantiers de réforme du pays. Il portait sur plusieurs grands domaines d'intérêt national dont la médiation, la cybercriminalité, la lutte contre la discrimination et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il était également en phase avec les stratégies de développement plus générales de l'Azerbaïdjan et tenait compte des engagements du pays en faveur d'objectifs internationaux comme les Objectifs de développement durable. Bon nombre des activités ayant bénéficié d'un soutien – par exemple, les réformes juridiques sur la violence domestique, l'amélioration de l'accès à la justice et le renforcement des capacités institutionnelles – répondaient à des besoins réels exprimés par les partenaires nationaux. Dans plusieurs cas, les projets correspondaient aux priorités des institutions étatiques. Cela dit, l'adhésion à ces derniers était inégale au niveau national.

4.2. Des résultats probants dans les principaux domaines de réforme, mais inégaux ailleurs

89. Le Plan d'action a produit des résultats tangibles dans certains domaines comme la mise en conformité juridique et le renforcement des capacités. Les réussites étaient les plus évidentes dans les domaines où le Conseil de l'Europe jouissait d'une présence de longue date, parmi lesquels la réforme de la justice et la lutte contre la criminalité économique. Les projets ont tiré profit de leur alignement avec les stratégies nationales et les obligations internationales, gagnant ainsi en légitimité et en intérêt. La suspension de la coopération officielle avec les autorités nationales fin janvier 2024 a eu des incidences sur les résultats obtenus et bien qu'un engagement informel ait été maintenu dans certains secteurs, l'ampleur et la portée institutionnelle de ces initiatives sont restées limitées.

4.3. Des signes évidents de l'adoption de mesures économes et adaptatives

90. Le Plan d'action a été mis en œuvre avec une grande rigueur administrative. Les coûts ont été réduits en organisant des sessions en ligne qui ont permis d'atteindre le nombre de participants prévu tout en assurant une mise en œuvre dans les délais. Les projets ont réussi à s'adapter aux problématiques liées à une inflation élevée et aux effets de la pandémie de covid-19, surtout en 2022 et 2023. Malgré ces difficultés, le Plan d'action a continué de produire des résultats grâce à des ajustements flexibles des méthodes de mise en œuvre.

4.4. Des synergies institutionnelles non systématisées

91. Des synergies ont été créées là où il existait des relations institutionnelles structurées entre des projets aux thématiques voisines, en particulier dans des domaines comme la cybercriminalité, la protection de l'enfance, l'égalité de genre et les outils de la CEPEJ. Les plateformes de coordination comme les réunions du comité de pilotage du Plan d'action et du comité directeur du PGG servaient principalement de structures administratives et laissaient peu de place aux discussions stratégiques ou à la coordination thématique entre projets. Du fait de la visibilité limitée du Plan d'action, les

parties prenantes ne comprenaient pas bien comment les différents projets s'inséraient dans le cadre stratégique plus vaste.

4.5. Faiblesses du suivi et déficit de connaissances

92. L'absence de système de suivi et d'évaluation fonctionnel est un important point faible dans le suivi de la mise en œuvre et des performances du Plan d'action. Le cadre de résultats formel du Plan d'action n'a pas été utilisé de manière concrète pour mesurer les changements ou orienter les ajustements. Les indicateurs restaient axés sur les produits et les changements de comportement ou changements institutionnels induits par les réformes n'ont guère fait l'objet d'un suivi. De nombreuses parties prenantes nationales n'avaient pas connaissance du cadre de résultats et ne l'employaient pas pour la conception, la planification ou le suivi des interventions. Par conséquent, malgré de solides rapports d'activités, la contribution globale du Plan d'action aux changements à long terme a été difficile à vérifier dans l'ensemble des thèmes actifs.

5. Enseignements tirés

93. L'évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan (2022-2025) a permis de tirer trois grands enseignements qui pourront servir à élaborer les futurs cadres de coopération et à améliorer leur mise en œuvre.

94. **Une présence bien établie, une cohérence des actions et un dialogue entre pairs sont des facteurs de réussite durable.** Les projets ont produit de meilleurs résultats lorsqu'ils reposaient sur une présence de longue date dans le pays, étaient conformes aux stratégies nationales et venaient à l'appui des engagements internationaux de l'Azerbaïdjan. L'assistance technique de haut niveau entre pairs et le développement de partenariats régionaux à long terme ont amélioré l'efficacité du travail. Ces éléments ont permis d'accroître la confiance, de renforcer la crédibilité et d'accélérer les réformes, ce qui augmente les chances d'obtenir des résultats pertinents et durables.

95. Plusieurs domaines qui, pour l'heure, ne figurent pas dans le Plan d'action ou ne sont pas mis en œuvre ouvrent de **larges perspectives en matière de coopération.** Ce sont notamment l'éducation, les droits sociaux, la gouvernance numérique, l'intelligence artificielle (IA) et les droits environnementaux. La mise en œuvre d'activités dans le domaine de la lutte contre la corruption a repris alors que l'évaluation était en cours. Tous ces éléments laissent entrevoir de nouvelles priorités thématiques pour le prochain cycle de programmation.

6. Recommandations

96. Le présent rapport formule les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Renforcer les processus de conception participatifs pour améliorer la pertinence des interventions et leur prise en main par le pays	
Groupe cible :	Direction de la coordination des programmes du Conseil de l'Europe et équipe de conception des projets
Priorité :	Élevée
Base factuelle :	Le Plan d'action a en grande partie été conçu au siège de l'Organisation et les consultations et évaluations formelles des besoins ont été insuffisantes. Par conséquent, la prise en main au niveau national et la connaissance du cadre de résultats étaient limitées.
Action recommandée :	Veiller à ce que les futurs plans d'action reposent sur des consultations systématiques (et bien documentées), organisées dans le pays concerné avec les institutions étatiques, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. Intégrer des évaluations formelles des besoins et des analyses des lacunes dans le processus de conception pour assurer une approche d'ensemble. Envisager d'organiser des missions sur place pour permettre une conception participative et de constituer des groupes de travail thématiques.

Recommandation 2 : Assurer l'exploitabilité du cadre logique du Plan d'action et mettre en place un système de gestion plus solide, axé sur le suivi et la présentation des résultats	
Groupe cible :	Unité de gestion axée sur les résultats du Conseil de l'Europe et équipes de projet
Priorité :	Élevée
Base factuelle :	Le Plan d'action ne disposait pas d'un cadre de suivi opérationnel pour mesurer les résultats intermédiaires et les changements sur le plan comportemental et institutionnel. La plupart des indicateurs étaient axés sur les produits (il manquait des critères de qualité) et les progrès n'étaient pas systématiquement suivis ou utilisés pour une gestion adaptative.
Action recommandée :	Veiller à ce que les bonnes pratiques présentées dans la stratégie de gestion des risques soient respectées lors de la conception du cadre logique du nouveau Plan d'action. Il faudra notamment dresser un état des lieux et définir des cibles et des indicateurs clairs pour les produits et réalisations. Fournir aux équipes de projet des orientations et des outils pour suivre les progrès après la fin des activités. Encourager l'utilisation du cadre logique comme outil de suivi pour l'ensemble des thèmes.
Groupe cible :	Intégrer le renforcement des capacités et les ressources en matière de suivi et d'évaluation dans la planification des projets. Profiter des réunions du comité de pilotage pour informer les partenaires des progrès accomplis à la l'aune du cadre de résultats du Plan d'action.

Recommandation 3 : faire le point sur les mécanismes permettant un apprentissage et une coordination structurée et proportionnée, en vue d'assurer une cohérence interne.

Groupe cible :	Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou et équipes de coordination régionale
Priorité :	Moyenne
Base factuelle :	Il existait des synergies entre les projets mais elles étaient informelles et ponctuelles. Les structures de coordination (par ex. comité de pilotage, comités directeurs) ne disposaient pas de mécanismes permettant une planification conjointe et un dialogue stratégique sur la cohérence interne.
Action recommandée :	Évaluer le niveau de coordination entre projets. Envisager l'organisation de réunions thématiques périodiques et d'activités conjointes entre projets. Revoir le format et l'ordre du jour des réunions des comités de pilotage et comités directeurs.
Groupe cible :	Mettre au point des outils pour favoriser l'élaboration de rapports et l'apprentissage mutuel entre projets, ainsi que les stratégies de mobilisation collective, en harmonie avec les projets du PGG.

Recommandation 4 : Recenser les mécanismes et processus offrant une plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources, pour répondre aux nouveaux besoins et rééquilibrer le financement en faveur des domaines sous-dotés.

Groupe cible :	Gestion des programmes au sein du Conseil de l'Europe, DPC et DPB
Priorité :	Moyenne
Base factuelle :	Plusieurs domaines thématiques importants (par ex. lutte contre la traite des êtres humains, réforme pénitentiaire, mobilisation de la société civile) n'ont donné lieu à aucune activité en raison du manque de souplesse des règles de financement et de l'impossibilité de réaffecter les fonds non utilisés. En autorisant les équipes des programmes à ajuster le financement, on leur permet de décider rapidement d'orienter les ressources là où elles auront le plus d'impact, compte tenu du contexte.
Action recommandée :	Proposer aux donateurs des modalités de financement plus souples, notamment des fonds communs ou de réserve. Mettre en place des mécanismes d'ajustement permettant de réorienter les ressources d'un secteur à l'autre, selon l'évolution de la pertinence et de la faisabilité politique. Consulter la DPB sur la possibilité de formuler des propositions envisageant une nouvelle approche en matière d'allocation de fonds au Plan d'action à partir du fonds commun pour éviter tout impact négatif sur les processus de programmation et d'établissement de rapports au niveau du Programme et Budget.
Groupe cible :	Évaluer les modalités actuelles de flexibilité dans l'allocation des fonds pour les nouveaux cycles du Plan d'action.

Recommandation 5 : Intensifier la communication pour faire mieux connaître le Plan d'action et renforcer son positionnement stratégique.

Groupe cible :	Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou et équipes de communication
Priorité :	Moyenne
Base factuelle :	La visibilité et la connaissance du Plan d'action en tant que cadre stratégique étaient faibles, car la communication se concentrait pour l'essentiel sur les projets pris isolément. Les partenaires nationaux n'étaient souvent pas au fait de la structure ou des objectifs stratégiques du Plan d'action.
Action recommandée :	Définir une stratégie de communication unifiée pour le Plan d'action, intégrant tous les projets sous une identité commune. Mettre en avant les résultats au moyen de messages accessibles et de campagnes de communication ciblées suscitant l'intérêt des acteurs étatiques et de la société civile, et assurer un suivi de la visibilité du Plan d'action.
Groupe cible :	Une stratégie de communication et de sensibilisation complétée par la diffusion d'informations ciblées fortement axées sur les résultats.

ANNEXE I – CAHIER DES CHARGES

Lien vers le cahier des charges : <https://rm.coe.int/eva-tor-evaluation-ap-azerbaijan2022-2025-march2025/4880296459> [en anglais uniquement]

ANNEXE II – LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Documents du Conseil de l'Europe

1. Conseil de l'Europe (2022), *Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025*, CM(2022)21, adopté par le Comité des Ministres le 16 février 2022 (CM/Del/Dec (2022)1425/2,3), Strasbourg.
2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2024). *Résolution 2527 (2024) : Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan, Strasbourg*
3. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2017). *Résolution 2184 (2017) – Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan, Strasbourg*
4. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2017). *Résolution 2185 (2017) – Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe : quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme ?*
5. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2019). *Résolution 2279 (2019) – Lessiveuses : faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux*
6. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2020). *Résolution 2322 (2020) – Cas signalés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan, Strasbourg.*
7. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2021). *Résolution 2362 (2021) – Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe, Strasbourg*
8. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2022). *Résolution 2418 (2022) – Violations alléguées des droits des personnes LGBTI dans le Caucase du Sud, Strasbourg.*
9. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023). *Résolution 2494 (2023) – La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg.*
10. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023), *Résolution 2509 (2023) – La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains, Strasbourg.*
11. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023), *Résolution 2513 (2023) – Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État, Strasbourg.*
12. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023), *Résolution 2508 (2023) – Assurer un accès libre et sûr par le corridor de Latchine, Strasbourg.*
13. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023), *Résolution 2517 (2023) – Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh, Strasbourg.*
14. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2023), *Recommandation 2260 (2023) – La situation humanitaire dans le Haut-Karabakh, Strasbourg.*
15. Conseil de l'Europe (2023), *rapport adopté par la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Strasbourg, 5 décembre 2023.*
16. Commission de Venise et BIDDH/OSCE (2023), *Avis conjoint sur la loi sur les partis politiques*, CDL-AD(2023)007, avis POLIT-AZE/458/2023, Strasbourg.
17. Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), Conseil de l'Europe (2022), *Avis conjoint sur la loi sur les médias*, CDL-AD(2022)009, avis n° 1078/2022, Strasbourg.
18. Conseil de l'Europe et Union européenne (2023), *Évaluation finale de la phase II du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG II)*, rapport final, Strasbourg, 15 février 2023.
19. Conseil de l'Europe (2023), *Réponse du management à l'évaluation finale du PGG II*, Strasbourg.
20. Conseil de l'Europe, GRECO (2023) *Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité sur l'Azerbaïdjan : Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs*, GRECO RC4(2023)2, Strasbourg, 15 juin 2023.
21. Conseil de l'Europe, CEPEJ, *Profil par pays : Azerbaïdjan – Efficacité et qualité du système judiciaire* (édition 2023), Strasbourg.

22. Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2024) : *Fiche pays : Azerbaïdjan* (édition mise à jour, Strasbourg).

Documents de l'Organisation des Nations Unies

23. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2024), *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel : Azerbaïdjan*, HRC/55/15, 28 décembre 2023, Genève.
24. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2024), *Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'Azerbaïdjan* (6 mars 2024) A/HRC/55/15/Add.1, Genève.
25. Comité contre la torture (2024), *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de l'Azerbaïdjan*, CAT/C/AZE/CO/5, 6 mai 2024, Genève.
26. Comité contre la torture (2024), *Suivi des observations finales : Azerbaïdjan* (INT/CAT/FCO/AZE/58841, 3 juillet 2024, Genève.
27. Comité sur l'élimination de la discrimination raciale (2022), *Observations finales concernant le rapport de l'Azerbaïdjan valant dixième à douzième rapports périodiques*, CERD/C/AZE/CO/10-12, 26 août 2022, Genève.
28. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2022), *Liste de thèmes concernant le rapport de l'Azerbaïdjan valant dixième à douzième rapports périodiques*, CERD/C/AZE/Q/10-12, 23 juin 2022, Genève.
29. Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (2024), *Renseignements reçus de l'Azerbaïdjan au sujet de la suite donnée aux observations finales concernant son troisième rapport périodique*, CMW/C/AZE/FCO/3, 17 janvier 2024, Genève.
30. Comité des droits des personnes handicapées (2024), *Renseignements reçus de l'Azerbaïdjan au sujet de la suite donnée aux observations finales concernant son rapport valant deuxième et troisième rapports périodiques*, CRPD/C/AZE/FCO/2-3, 3 juin 2024, Genève.

Documents de l'UE

31. Union européenne, Annexe I – Description de l'action : PGG II (ENI-2018-399-648).
32. Service européen de l'action extérieure (2024), *Rapport annuel 2024 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde – Azerbaïdjan*, 29 mai 2024, Bruxelles.
33. Service européen de l'action extérieure (2024), *Rapport annuel 2023 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde – Azerbaïdjan*, 13 juin 2024, Bruxelles.
34. Parlement européen (2024), *Résolution sur la situation en Azerbaïdjan, la violation des droits de l'homme et du droit international, et les relations avec l'Arménie*, 24 octobre 2024.
35. Union européenne/Conseil de l'Europe (2023), *Évaluation finale de la phase II du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG II)*, rapport final 15 février 2023.

Documents de l'OSCE

36. BIDDH/OSCE (2024), *Republic of Azerbaijan: Early Presidential Election*, 7 février 2024 – rapport final, 5 avril 2024, Varsovie.
37. BIDDH/OSCE, *Republic of Azerbaijan: Early Parliamentary Elections – Needs Assessment Mission Report*, 1^{er} septembre 2024, Varsovie.
38. BIDDH/OSCE (2024), *Hate Crime Reporting: Azerbaijan – Annual Data and Legislative Gaps (2022–2024)*, Varsovie.
39. OSCE (2023), *Statement by the Delegation of Armenia to the OSCE Permanent Council on the Blockade of the Lachin Corridor* (PC.DEL/403/23), 23 mars 2023, Vienne.
40. OSCE, *Right of Reply by the Delegation of Azerbaijan in the OSCE Permanent Council*, 23 mars 2023, Vienne.
41. BIDDH/OSCE (2023), *Legal Reviews and Recommendations on Bias-Motivated Crime Legislation in Azerbaijan*, Varsovie.
42. OSCE Chairperson-in-Office (2022), *Communiqué on the Status of the Minsk Group Mediation*, 1^{er} juillet 2022, Vienne.

Rapports thématiques

43. International Partnership for Human Rights (IPHR), Azerbaijan's Defiance: A Decade of Contempt for the Council of Europe (janvier 2025).

Documents du Plan d'action (documents des projets et rapports sur l'avancement)

44. République d'Azerbaïdjan (2024), National Execution Strategy and Action Plan for Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, janvier 2024, Bakou.
45. Conseil de l'Europe (n.d.), Accès des femmes à la justice : Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et d'autres normes européennes en matière d'égalité des sexes dans les pays du Partenariat oriental, Strasbourg,
46. Conseil de l'Europe (2018), Annexe I – Description de l'action – PGG II, ENI-2018-399-648, Strasbourg.
47. Conseil de l'Europe (2024), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase III. Rapport annuel : Première année de mise en œuvre (1^{er} mars 2023-29 février 2024)*, Strasbourg.
48. Réunion du comité de pilotage de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 : *Projet de conclusions*, Bakou, 27 février 2025.
49. Conseil de l'Europe (2022), *Azerbaïdjan : Plan d'action du Conseil de l'Europe 2022-2025 – rapport annuel de mise en œuvre 2022*, Strasbourg.
50. Conseil de l'Europe (2023), *Azerbaïdjan : Plan d'action du Conseil de l'Europe 2022-2025 – rapport annuel de mise en œuvre 2023*, Strasbourg.
51. Conseil de l'Europe (2024), *Azerbaïdjan : Plan d'action du Conseil de l'Europe 2022-2025 – rapport annuel de mise en œuvre 2024*, Strasbourg.
52. Conseil de l'Europe (2023), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase III : rapport annuel 2023*, Strasbourg,
53. Conseil de l'Europe (2024), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase III : rapport final annuel 2024 – Azerbaïdjan*, Strasbourg.
54. Conseil de l'Europe (2025), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase III : rapport annuel Azerbaïdjan – deuxième année (2025)*, Strasbourg.
55. Conseil de l'Europe (2024), *Partenariat pour une bonne gouvernance – Phase III : rapport annuel 2024*, Strasbourg,
56. Conseil de l'Europe (2025), *Annexe I – plan de travail des activités du PMM (diagramme de Gantt)*, PGG III : Renforcement des mesures de prévention et de répression de la délinquance économique dans les pays du Partenariat oriental (3338), document de projet interne, Strasbourg.
57. Conseil de l'Europe (2025), PGG III : projet *Renforcement des mesures de prévention et de répression de la délinquance économique dans les pays du Partenariat oriental* (3338). *Annexe II – Liste des activités menées à bien (PGG Régional)*, document interne, Strasbourg.
58. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : Soutien à l'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par l'Azerbaïdjan (PMM 3381)*, document interne, Strasbourg.
59. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : Soutenir en Azerbaïdjan le développement d'une politique de jeunesse participative et fondée sur les droits et le travail de jeunesse fondé sur les valeurs (PMM 2608)*, document interne, Strasbourg.
60. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : Soutien à la stratégie de l'Azerbaïdjan contre la corruption (ACAZ) (PMM 2341)*, document interne, Strasbourg.
61. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : PGG II : 5. Renforcement de l'efficacité et de la qualité du système judiciaire en Azerbaïdjan (PMM 2342)*, document interne, Strasbourg.
62. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : Sensibilisation à la Convention d'Istanbul et aux autres normes relatives à l'égalité de genre en Azerbaïdjan (PMM 2612)*, document interne, Strasbourg.
63. Conseil de l'Europe (2022), *Cadre logique du projet : Renforcer l'égalité de genre et autres normes éthiques dans les médias azerbaïdjanais (PMM 2404)*, document interne, Strasbourg.

64. Conseil de l'Europe (2019), Cadre logique du projet : PGG II *Action contre la cybercriminalité pour la cyberrésilience dans la région du Partenariat oriental* (PMM 2088), document interne, Strasbourg.

ANNEXE III – PRÉCISIONS SUR LA MÉTHODOLOGIE : INSTRUMENTS DE COLLECTE DE DONNÉES, FIABILITÉ ET VALIDITÉ

OUTIL D'ÉVALUATION : QUESTIONNAIRES ET CONSIGNES POUR LES ENTRETIENS ET DISCUSSIONS DE GROUPE

Présentations d'usage par la ou les personnes conduisant l'entretien : remerciements, présentation mutuelle, but de l'évaluation, clarification de la politique de confidentialité et considérations relatives à la protection des données.

Merci d'avoir pris le temps de participer à cet entretien. Je suis une consultante indépendante engagée par le Conseil de l'Europe. Les autres membres de l'équipe d'évaluation sont M. Robert Stryk, directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe et Mme Teodora Lukovic, évaluatrice senior, Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe. Je suis chargée, au sein de l'équipe d'évaluation, d'évaluer le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Azerbaïdjan 2022-2025, afin de mieux comprendre les résultats obtenus par le Plan d'action sur la période 2022-2025, d'apprécier sa pertinence, sa cohérence, son efficacité et son efficacité et de voir s'il a été utile à ses bénéficiaires. Cet exercice n'est pas un audit : notre objectif est de tirer les enseignements de cette expérience et de déterminer comment le fonctionnement du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation peut être amélioré à l'avenir. Tous vos commentaires seront les bienvenus. Nos notes ne seront pas transmises aux personnes ayant mis en œuvre le programme et seront reproduites sans qu'il soit possible d'en connaître les auteurs, à moins que vous ne nous autorisiez à vous citer nommément.

Questions pour les responsables de projet et le personnel technique du Conseil de l'Europe

1. Veuillez préciser votre rôle et vos liens avec le PA.
2. Quel a été le processus de consultation mis en œuvre pour la préparation du PA ?
3. À quel point le PA était-il en phase avec les priorités de réforme nationales et les obligations internationales de l'Azerbaïdjan ?
4. Dans quelle mesure les activités menées dans les domaines prioritaires du PA ont-elles été mises en œuvre dans le respect des délais et du budget ?
5. Les mécanismes opérationnels du PA présentaient-ils l'envergure nécessaire pour gérer en parallèle de multiples projets et domaines thématiques connexes ?
6. Quelle a été l'efficacité de la coordination interne entre les projets mettant en œuvre le PA ? Veuillez donner des exemples.
7. Quels mécanismes ont été utilisés pour assurer la cohérence entre le PA et d'autres stratégies et politiques sectorielles du Conseil de l'Europe ?
8. Dans quelle mesure les enseignements tirés des précédents PA en Azerbaïdjan ont-ils orienté la planification et la mise en œuvre des interventions dans le cycle actuel ?
9. Comment les informations ont-elles été communiquées et utilisées pour la prise de décisions stratégiques lors de la mise en œuvre des actions dans les différents projets et secteurs ?
10. Les systèmes de suivi, d'établissement de rapports et de supervision répondaient-ils aux besoins au niveau du PA (et non uniquement au niveau des projets pris isolément) ?

Fin de l'entretien – « Je vous remercie/nous vous remercions encore pour le temps que vous m'avez/nous avez accordé. Vos avis, qui sont d'une grande valeur pour nous/pour le Conseil de l'Europe, permettront à

l'Organisation de continuer de s'améliorer. Si vous avez des questions ou que vous souhaitez me/nous faire part d'informations complémentaires auxquelles vous n'avez pas pensé aujourd'hui, vous pouvez me/nous joindre aux coordonnées suivantes ».

Questions pour les parties prenantes nationales, partenaires et bénéficiaires (pertinence et efficacité)

(Note pour la personne qui conduit l'entretien : commencer par une brève introduction sur le but de l'évaluation, l'éthique, l'utilisation des données et le protocole de confidentialité, obtenir l'autorisation de prendre des notes et convenir de la durée de l'entretien – environ 50-60 minutes ; continuer par les présentations mutuelles. Lors de la présentation de l'évaluation, insister sur le fait qu'il s'agit d'une évaluation du processus de mise en œuvre du PA et du partenariat par le Conseil de l'Europe, et non du partenaire lui-même. Avant chaque entretien, la personne qui conduit l'entretien sélectionnera au maximum 7 ou 8 questions prioritaires pour chaque personne interrogée ; l'équipe d'évaluation devra peut-être solliciter plus d'un entretien avec certaines personnes, selon ce qu'elle comprendra de leur rôle et de leur niveau d'expertise fonctionnelle).

1. Que pensez-vous de la manière dont le Conseil de l'Europe a mené le processus de consultation et soutenu la mise en œuvre du PA ?
2. Les institutions nationales ont-elles été suffisamment consultées lors de la conception et de la mise en œuvre du PA ? Que pourrait-on améliorer à l'avenir ?
3. Dans quelle mesure les priorités thématiques du PA correspondent-elles aux besoins juridiques et institutionnels les plus urgents en Azerbaïdjan ? Que pourrait-on améliorer ?
4. Avez-vous été dûment consulté, vos besoins/opinions ont-ils été pris en considération, et à quels stades ?
5. Dans quelle mesure le processus de mise en œuvre du PA a-t-il tenu compte des besoins des groupes de parties prenantes défavorisés/moins influents ?
6. Quels étaient le cas échéant les atouts particuliers/la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre des projets relevant du PA ?
7. Le PA a-t-il aidé à la mise en conformité avec les normes européennes dans des domaines comme la lutte contre la corruption, l'égalité de genre, la liberté des médias ou la lutte contre la discrimination ? Qu'en est-il des avancées au niveau national ? Que pourrait-on améliorer ?
8. Le PA a-t-il tenu compte de l'évolution des priorités nationales ?
9. Dans quelle mesure les interventions du Conseil de l'Europe ont-elles accompagné des réformes juridiques ou institutionnelles tangibles ?
10. Les initiatives de développement des capacités (par ex. formation, mentorat, expertise juridique) menées dans le cadre du PA ont-elles contribué à améliorer le fonctionnement ou les pratiques institutionnelles ? Veuillez donner des exemples.
11. Le PA a-t-il apporté une aide utile et concrète à la société civile, aux professionnels du droit, aux acteurs des médias et aux groupes vulnérables ?
12. Dans quelle mesure les fonctionnaires et les praticiens ont-ils appliqué les outils et normes du Conseil de l'Europe dans leur travail à la suite du PA ?
13. Quels aspects du soutien apporté par le PA jugez-vous les plus bénéfiques et dans quels domaines un engagement plus poussé est-il nécessaire ?
14. Si vous deviez donner des conseils à nos collègues du Conseil de l'Europe chargés de mettre en œuvre une action similaire dans un autre pays, quels seraient-ils ? Que devraient-ils garder à l'esprit ?
15. Quels enseignements avez-vous pu tirer de la mise en œuvre du PA ?

Fin de l'entretien – « Je vous remercie/nous vous remercions encore pour le temps que vous m'avez/nous avez accordé. Vos avis, qui sont d'une grande valeur pour nous/pour le Conseil de l'Europe, permettront à l'Organisation de continuer de s'améliorer. Si vous avez des questions ou que vous souhaitez me/nous faire

part d'informations complémentaires auxquelles vous n'avez pas pensé aujourd'hui, vous pouvez me/nous joindre aux coordonnées suivantes ».

Questions pour l'entretien avec la délégation de l'Union européenne :

(Note pour la personne qui conduit l'entretien : commencer par une brève introduction sur le but de l'évaluation, l'éthique, l'utilisation des données et le protocole de confidentialité, obtenir l'autorisation de prendre des notes et convenir de la durée de l'entretien – environ 50-60 minutes ; continuer par les présentations mutuelles).

Avant de passer aux questions, commencer par une introduction sur les priorités de la délégation de l'UE dans le pays, les principales initiatives auxquelles elle participe et son engagement. Choisir 5 ou 6 questions dans la liste de questions.

1. Comment cette initiative répond-elle aux besoins de l'UE ?
2. Comment cette initiative répond-elle aux besoins de l'Azerbaïdjan du point de vue des autorités ?
3. Pouvez-vous citer des exemples de résultats/réalisations importants soutenus par un projet mis en œuvre dans le cadre du PA ? Quels éléments permettent d'affirmer que l'intervention du Conseil de l'Europe en est à l'origine ?
4. Qu'en est-il de la coordination des donateurs dans le pays ?
5. Quelles actions la délégation de l'UE poursuivra-t-elle dans le cadre des programmes indicatifs pluriannuels ? De nouveaux domaines sont-ils prévus ?
6. Que recommandez-vous d'inclure dans le prochain PA pour porter à son maximum le soutien apporté par le Conseil de l'Europe et l'UE ?

Consignes et modalités de la discussion de groupe

Avant l'entretien proprement dit, commencer par une brève introduction sur le but de l'évaluation, l'éthique, l'utilisation des données et le protocole de confidentialité, obtenir l'autorisation de prendre des notes et convenir de la durée de l'entretien – environ 50-60 minutes ; continuer par les présentations mutuelles. Lors de la présentation de l'évaluation, insister sur le fait qu'il s'agit d'une évaluation du processus de mise en œuvre du PA et du partenariat par le Conseil de l'Europe, et non du partenaire lui-même. La personne qui conduit l'entretien sélectionnera au préalable un maximum 7 ou 8 questions prioritaires pour les échanges.

Confidentialité et déclaration de consentement éclairé : cet entretien est confidentiel et toutes les informations recueillies sont agrégées et anonymisées. Aucune personne ne sera citée, ni le nom de l'organisation qu'elle représente. Les données recueillies seront utilisées aux seules fins de l'évaluation. Votre participation au groupe de discussion est volontaire et vous pouvez y renoncer à tout moment.

Groupe de parties prenantes	Nombre de participants	Animation	Prise de notes	Durée prévue et modalités
OSC	10	Responsable d'équipe	TBI	90 minutes

ANNEXE IV – PROFIL DE L'ÉVALUATRICE

Mme Bunafsha Gulakova est une responsable d'équipe et évaluatrice expérimentée travaillant depuis plus de 20 ans dans le domaine du développement et spécialisée dans les domaines de l'État de droit, des réformes du secteur de la sécurité, du contre-terrorisme, des droits humains et de l'approche intégrée de l'égalité de genre. Elle a dirigé et géré plus de 20 missions d'évaluation stratégique et possède une solide expertise dans la planification et l'évaluation de plans d'action par pays, de programmes nationaux et de mécanismes de financement de l'UE au titre de l'assistance technique.

Forte d'une expérience de plus de 20 ans dans les projets bilatéraux de coopération au développement, Mme Gulakova maîtrise l'application de principes et de méthodologies d'évaluation répondant aux normes de l'UNEG et du CAD de l'OCDE. Ses compétences en analyse et en communication associées à son expertise en matière de collecte et d'analyse de données quantitatives et qualitatives la rendent apte à diriger avec efficacité des équipes d'intervention multidisciplinaires.

Elle a acquis une vaste expérience dans l'appui aux délégations de l'UE pour la définition et l'élaboration de programmes financés par l'UE en faveur de l'État de droit, de la gouvernance et des droits humains, notamment les documents d'action et fiches de jumelage. Parmi ses principales missions, on peut citer le projet de 25 M€ de l'UE Justice and Legal Empowerment Plus (EU JULE+) au Viet Nam (2021), le programme de 10 M€ de l'UE pour les droits humains au Pakistan (2020), le programme de 11,5 M€ Justice pour tous et toutes au Kirghizistan (2018), le programme de 15 M€ Bonne gouvernance et État de droit en Jordanie (2017) et le document d'action pour l'État de droit en Irak (2016).

Elle a réalisé des évaluations globales et par pays en Asie centrale, dans le Caucase du Sud, au Proche-Orient, en Asie du Sud-Pacifique et en Afrique de l'Ouest et a évalué des programmes pour l'Union européenne, le bureau indépendant d'évaluation du PDNU, le Bureau des Nations Unies de lutte contre le terrorisme, l'ONUDC, l'OSCE, l'UNESCO, l'UNOPS, ONU Femmes, l'UNECE, l'UNFPA, l'Agence suédoise de développement (SIDA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Banque mondiale, entre autres, dans des domaines comme la transformation numérique du secteur de la justice, la gouvernance et les réformes relatives aux droits humains.

On retrouvera les différentes réalisations à son actif sur sa page LinkedIn :

<https://www.linkedin.com/in/bunafshagulakova/>

ANNEXE V – GRILLE D'ÉVALUATION

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation	Sous-questions	Critères d'appréciation	Instrument(s) de collecte de données	Source(s) de données	Analyse des données
Pertinence	Q1. Dans quelle mesure le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan 2022-2025 est-il conforme et adapté aux besoins et attentes des bénéficiaires et partenaires ?	a) Les besoins et priorités des autorités nationales azerbaïdjanaises ont-ils été dûment pris en compte lors de la sélection, de la conception et de la mise en œuvre des projets ?	Degré de prise en compte des besoins et priorités nationales dans la conception et la mise en œuvre des projets. Étendue et qualité des consultations avec les autorités nationales azerbaïdjanaises.	Analyse documentaire (stratégies nationales, documents du PA), rapports des organes de suivi du Conseil de l'Europe Entretiens avec les personnes-ressources (autorités nationales, personnel du Conseil de l'Europe), enquête auprès des parties prenantes.	Azerbaïdjan 2030 : Priorités nationales en matière de développement socio-économique ⁵² , Stratégie de développement socio-économique 2022-2026, Plan d'action national contre la violence domestique 2020-2023, Autorités nationales, bénéficiaires et société civile.	Triangulation, analyse de contenus et cartographie des parties prenantes en regard des priorités des documents stratégiques et programmatiques.
Cohérence	Q2. Dans quelle mesure les actions menées dans le cadre du Plan d'action présentent-elles une cohérence interne ?	a) Dans quelle mesure le processus de consultation interne relatif au Plan d'action a-t-il veillé à assurer la complémentarité des actions en évitant les chevauchements ?	Preuves de la coordination et de la complémentarité entre projets. Mise en place d'indicateurs pour éviter les doubles emplois et chevauchements d'activités. Niveau d'interconnexion et de synergies entre projets.	Analyse documentaire (plans des projets, rapports de coordination). Entretiens avec les équipes de programme et de	Documents de planification interne et de coordination. Communications relatives aux projets et entre projets. Partenaires de mise en œuvre et parties prenantes.	Comparaisons inter-cas. Analyse de contenu thématique. Matrice des complémentarités et synergies entre

52. Décret du Président de la République d'Azerbaïdjan approuvant les priorités nationales de développement socio-économique Azerbaïdjan 2030 : site Web officiel du président de la République d'Azerbaïdjan.

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation	Sous-questions	Critères d'appréciation	Instrument(s) de collecte de données	Source(s) de données	Analyse des données
		b) Dans quelle mesure les synergies entre les projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action ont-elles été favorisées/concrétisées ?		projet du Conseil de l'Europe. Discussions de groupe avec les équipes chargées de la mise en œuvre et les bénéficiaires.		les 9 projets examinés.
Efficience	Q3. La gestion des projets relevant du Plan d'action a-t-elle été efficiente compte tenu des ressources humaines et financières disponibles ?	Dans quelle mesure les processus de gestion et de mise en œuvre prévus dans le Plan d'action ont-ils assuré sa mise en œuvre efficiente (sélection des méthodes de mise en œuvre, prise en compte de solutions alternatives, établissement des coûts, etc.) ?	Allocation de ressources humaines et financières suffisantes. Respect des délais de mise en œuvre et capacité d'adaptation.	Analyse du budget et des dépenses. Entretiens avec les responsables de projet et les responsables financiers. Examen des progrès et rapports d'audit.	États financiers et rapports d'audit. Documentation relative à la mise en œuvre des programmes. Personnel et partenaires Retours d'information. Rapport de la phase II du programme conjoint UE/Conseil de l'Europe Partenariat pour une bonne gouvernance et réponse du management. Rapport de suivi axé sur les résultats (PBG).	Analyse des écarts budgétaires. Analyse de l'efficacité des processus. Suivi du calendrier et de l'utilisation des ressources.
Efficacité	Q4. Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il atteint les objectifs et résultats escomptés ?	a) Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il soutenu des réformes visant à harmoniser davantage la législation, les institutions et les pratiques de	Obtention des résultats et effets directs (réalisations) escomptés. Recensement des facteurs favorables et facteurs limitants.	Examen des rapports de suivi et d'évaluation. Entretiens avec les personnes-ressources (parties prenantes	Cadres de résultats et indicateurs de performance des projets. Rapports du gouvernement et du Conseil de l'Europe.	Analyse des contributions. Recensement des effets directs (réalisations). Recensement des vecteurs de

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation	Sous-questions	Critères d'appréciation	Instrument(s) de collecte de données	Source(s) de données	Analyse des données
		l'Azerbaïdjan avec les normes du Conseil de l'Europe ?	<p>Preuve de modification des lois, politiques, cadres institutionnels ou pratiques pour les mettre en conformité avec les normes spécifiques du Conseil de l'Europe (par ex. GRECO, Cour européenne des droits de l'homme, CEPEJ). Reconnaissance par les autorités nationales de la contribution du PA aux réformes (par ex. élaboration de textes de loi, renforcement des institutions, développement des capacités). Degré d'adoption et de mise en œuvre des orientations, outils ou méthodologies du Conseil de l'Europe dans les établissements nationaux de formation/dans l'enseignement supérieur. Pérennité des changements mis en place grâce à des interventions soutenues par le PA (par ex. institutionnalisation de nouvelles pratiques, intégration dans les stratégies nationales ou les systèmes de formation nationaux).</p>	nationales et internationales).	Entretiens avec les bénéficiaires et personnes chargées de mettre en œuvre les réformes.	changement et des obstacles au changement.

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation	Sous-questions	Critères d'appréciation	Instrument(s) de collecte de données	Source(s) de données	Analyse des données
			Degré d'appropriation et d'initiative nationales dans les processus de réforme soutenus par le PA.			
		b) Quels facteurs ont renforcé ou au contraire compromis l'efficacité des projets mis en œuvre dans le cadre du PA ?	<p>Étendue de l'influence de facteurs internes (conception, gestion, modalités de mise en œuvre) et externes (politiques, institutionnels, socio-économiques, contextuels) sur les performances des projets.</p> <p>Aptitude des gestionnaires de projet à répondre aux nouvelles problématiques et opportunités.</p> <p>Degré d'appropriation et d'engagement des parties prenantes tout au long du cycle des projets.</p> <p>Existence et qualité de la coordination et du soutien technique du Conseil de l'Europe et des partenaires nationaux.</p>	Entretiens avec les personnes-ressources (personnel du Conseil de l'Europe, autorités nationales, partenaires des projets, bénéficiaires). Discussions de groupe avec les partenaires de mise en œuvre. Examen des rapports d'avancement des projets et des évaluations à mi-parcours et évaluations finales.	Documents internes du Conseil de l'Europe (conception des projets, évaluations des risques, données de suivi). Rapports des organismes chargés de la mise en œuvre et des parties prenantes nationales. Partenaires nationaux et interlocuteurs institutionnels. Évaluations antérieures, rapports des visites de suivi et retours d'information des personnes ayant participé aux formations/ateliers.	Analyse thématique pour recenser les facteurs favorables ou limitants récurrents Triangulation de données qualitatives et quantitatives pour valider les constats. Constantes entre projets et secteurs. Analyse des contributions pour comprendre l'influence de différents facteurs sur les effets directs (réalisations) observés.

www.coe.int

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