

ÉVALUATION DU PLAN D'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR L'UKRAINE « RÉSILIENCE, RELANCE ET RECONSTRUCTION » 2023-2026



Rapport final

Mai 2026

DIO-EVA(2026)04

Remerciements

Agulhas Applied Knowledge et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation tiennent à exprimer leur gratitude aux nombreuses parties prenantes qui ont consacré leur temps et mis à disposition leurs connaissances pour l'élaboration du présent rapport d'évaluation.

Les membres des missions diplomatiques, les représentants des autorités nationales ukrainiennes, le management et le personnel de l'Organisation, ainsi que les représentants d'autres organisations internationales et de la société civile nous ont fourni un accès précieux à des informations et à des données tout au long de l'évaluation et ont généreusement consacré leur temps et partagé leurs points de vue pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation.

Enfin, nous tenons à remercier chaleureusement les membres du groupe de référence pour leurs contributions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie d'évaluation et le présent rapport.

Avertissement

L'évaluation a été gérée par un évaluateur senior sous la supervision du responsable de l'Évaluation et de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, et mis en œuvre par Agulhas Applied Knowledge. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des membres de l'équipe d'évaluation d'Agulhas Applied Knowledge.

Principaux contributeurs à l'évaluation

Experts externes et auteurs du rapport

Agulhas Applied Knowledge :

Marcus Cox, directeur de projet et responsable de l'assurance qualité,
Iryna Nehrieieva, chef d'équipe Alida Vracic, évaluatrice senior,
Dr Olha Krasovska, évaluatrice senior et experte en méthodologie,
Eldar Komar, chercheur et analyste de données,
Mazvita Mutambirwa, évaluatrice et cheffe de projet.

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

Robert Stryk, directeur,
Helen Nelson, Cheffe de la Division de l'Évaluation,
Maria Goldman, responsable de l'Évaluation,
Marta Borkowska, assistante d'Évaluation.

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

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

Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation

Photos : Photothèque du Conseil de l'Europe © Conseil de l'Europe, Mai 2026

Référence :
DIO-EVA(2026)04

Table des matières

Liste des figures, tableaux et encadrés	2
Abréviations	3
Synthèse.....	4
Pertinence	4
Efficience	4
Efficacité	5
Recommandations.....	6
1. Introduction	8
1.1. Objectif, portée et méthodologie	11
1.2. Limites de la méthodologie	14
2. Constats	16
2.1. Pertinence	16
2.1.1. Alignement sur le programme de réformes de l'Ukraine.....	16
2.1.2. Prise en compte des travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe.....	17
2.1.3. Capacité d'adaptation à l'évolution du contexte national et aux besoins des populations touchées.....	19
2.1.4. L'avantage comparatif du Conseil de l'Europe	21
2.2. Efficience.....	22
2.2.1. Utilisation de la gestion basée sur les résultats	22
2.2.2. Adéquation de la mobilisation et de l'allocation des ressources	24
2.2.3. Recours à des modalités de mise en œuvre innovantes et économes en ressources	27
2.2.4. Complémentarité et coordination avec les autres partenaires de développement	28
2.3. Efficacité.....	30
2.3.1. Contribution à l'évolution de la législation, des politiques et des pratiques.....	30
2.3.2. Contribution apportée pour faire face aux difficultés et aux vulnérabilités créées par la guerre	35
2.3.3. Contribution à l'égalité entre les genres et aux droits humains.....	36
2.3.4. Facteurs favorisant ou entravant l'efficacité.....	39
3. Conclusions	43
4. Enseignements tirés.....	45
Le fait de travailler dans un contexte de guerre exige une souplesse structurée plutôt qu'une adaptation au cas par cas.....	45
La présence sur le terrain demeure indispensable pour instaurer des relations de confiance, même dans un environnement numérique	46

Si l'expertise nationale constitue un complément précieux à l'expertise internationale, elle ne saurait s'y substituer.....	46
5. Recommandations.....	48
Annexes.....	51

Liste des figures, tableaux et encadrés

Figure 1 : Budget du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026.....	12
Figure 2 : Nombre de projets du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026.....	10
Figure 3 : Budgets et nombre de projets de l'échantillon retenu pour les analyses approfondies.....	13
Figure 4 : Entretiens menés avec des informateurs clés.....	18
Figure 5 : Nombre de projets lancés par année dans le cadre du Plan d'action.....	31
Figure 6 : Nombre de partenaires de développement intervenant dans chaque domaine thématique..	29
Tableau 1 : Vue d'ensemble du portefeuille du Conseil de l'Europe en Ukraine.....	9
Tableau 2 : Questions d'évaluation.....	15
Tableau 3 : Évolution de la mobilisation des ressources en faveur du Plan d'action.....	30
Tableau 4 : Progrès accomplis vers les résultats escomptés du Plan d'action.....	31-38
Encadré 1 : Prise en compte des travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe.....	22
Encadré 2 : Quelques réalisations marquantes ressortant des analyses thématiques approfondies.....	34

Abréviations

CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DG I	Direction générale des droits humains et de l'État de droit
DG II	Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
DPC	Direction de la coordination des programmes
EIC	Entretiens avec des informateurs clés
FT	Financement du terrorisme
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
HELP	Formation aux droits humains pour les professionnels du droit
LBC	Lutte contre le blanchiment des capitaux
MAE	Entité administrative principale
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux
NGO	Organisation non gouvernementale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OSC	Organisation(s) de la société civile
PDI	Personnes déplacées internes
RBM	Gestion basée sur les résultats
QRM	Mécanisme de réaction rapide
UE	Union européenne

Synthèse

- a. Le Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026, intitulé « Résilience, relance et reconstruction », élaboré au cours des mois qui ont suivi le déclenchement, en février 2022, de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, est le plus vaste plan d'action jamais adopté par le Conseil de l'Europe en faveur d'un seul pays. Il couvre la coopération technique du Conseil de l'Europe avec l'Ukraine afin de favoriser la mise en conformité du pays avec les normes européennes en matière d'État de droit, de démocratie et de droits humains, ainsi que le soutien apporté par l'Organisation pour faire face aux difficultés et aux vulnérabilités engendrées par la guerre. Il prévoyait un programme de soutien doté d'un budget global de 50 millions d'euros, qui a été porté par la suite à 65 millions d'euros compte tenu des besoins urgents de l'Ukraine. Le Plan d'action a été conçu pour fonctionner comme un « document évolutif », prévoyant un large éventail d'activités potentielles tout en conservant la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution des besoins et de la situation en Ukraine. Sa mise en œuvre s'est déroulée dans des conditions extrêmement difficiles, tant pour les agents et les agentes du Conseil de l'Europe que pour leurs homologues ukrainiens.
- b. Cette évaluation a été commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) du Conseil de l'Europe et réalisée par une équipe d'évaluation externe. Elle s'est appuyée sur une méthodologie mixte pour recueillir des données qualitatives et quantitatives provenant de diverses sources, notamment de données de suivi et de gestion du Conseil de l'Europe, de rapports narratifs ainsi que des retours des homologues ukrainiens obtenus dans le cadre d'entretiens avec des informateurs clés. La méthodologie prévoyait également des analyses approfondies portant sur huit domaines thématiques correspondant aux réalisations du Plan d'action et couvrant 20 projets dont le budget cumulé s'élevait à 22,4 millions d'euros (47,2 % du budget total), afin de permettre une évaluation plus détaillée de la qualité du soutien apporté et des réalisations obtenues grâce à celui-ci. L'évaluation a examiné le Plan d'action sous l'angle de sa pertinence, de son efficience et de son efficacité. Elle a vocation à servir d'outil d'apprentissage au Conseil de l'Europe et aux États membres alors qu'ils s'apprentent à préparer leur prochain cycle du soutien à l'Ukraine.

Pertinence

- c. Il ressort de l'évaluation que le portefeuille de projets est en **étroite adéquation stratégique** avec les priorités nationales de l'Ukraine et avec son objectif, inscrit dans la Constitution, d'adhésion à l'Union européenne. Sa pertinence est renforcée par le fait que les projets sont conçus en fonction de la demande et par la solidité des relations nouées avec les homologues nationaux. Solidement ancré dans le **mandat normatif et dans l'expertise technique** du Conseil de l'Europe, le Plan d'action établit des liens explicites avec les conclusions des organes de suivi et des organes consultatifs de l'Organisation, l'ensemble de ces éléments étant reconnu par les parties prenantes ukrainiennes comme le principal fondement de l'avantage comparatif et de la légitimité du Conseil de l'Europe.
- d. **La capacité du Plan d'action à répondre aux besoins de l'Ukraine en temps de guerre** a renforcé sa pertinence. L'évaluation a mis en évidence de nombreux exemples d'activités ayant été adaptées avec souplesse afin de répondre aux besoins urgents, notamment dans les domaines du soutien aux femmes et aux enfants déplacés ou touchés par la guerre qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière, du renforcement de la protection juridique contre les préjudices liés à la guerre, des enquêtes sur les crimes de guerre et de la protection des minorités nationales.

Efficience

- e. Le Plan d'action pour l'Ukraine s'appuie sur un **système de gestion axé sur les résultats à plusieurs niveaux**, activement utilisé pour la gestion tant du portefeuille que des projets. Les processus

d'établissement des rapports, bien que parfois lourds, font clairement apparaître les motifs qui sous-tendent les principales décisions de gestion et en assurent la traçabilité aux fins de la reddition de comptes. Toutefois, la plupart des données relatives aux résultats concernent le niveau des produits, tandis que la **mesure des réalisations demeure limitée**. Cette situation s'explique en partie par la nature des réformes soutenues par le Conseil de l'Europe, qui s'inscrivent dans le long terme et offrent peu de possibilités d'obtenir des effets visibles sur la durée relativement courte d'un cycle de projet. Les projets gagneraient à s'appuyer sur des théories du changement plus explicites, indiquant plus clairement de quelle manière leurs activités sont censées conduire à des résultats à court terme et à des résultats intermédiaires. L'évaluation met toutefois en évidence **une réelle capacité d'apprentissage et d'adaptation**, qui a permis au Plan d'action de répondre à un environnement opérationnel en constante évolution.

f. Le Plan d'action pour l'Ukraine a été mis en œuvre dans un contexte marqué par d'importants déficits de financement. Au cours de sa première année, seuls 27,4 millions d'euros d'engagements de financement ont été obtenus. Le Conseil de l'Europe a fait preuve de souplesse en lançant de nombreuses activités avant que leur financement ne soit intégralement assuré, tout en gérant de manière appropriée les risques correspondants. Toutefois, **les incertitudes entourant le financement et les coûts de fonctionnement élevés liés au contexte de guerre** ont nui à l'efficacité des projets.

g. Le portefeuille de projets offre de nombreux exemples **d'adaptation des modalités de mise en œuvre** au contexte opérationnel difficile, comme le passage à des activités en ligne, ou le recours accru à des expertes et des experts nationaux, à des approches de formation de formateurs et à des plateformes d'apprentissage numérique. Si ces adaptations étaient nécessaires dans les circonstances de la guerre, elles ont entraîné **certain compromis sur la qualité du soutien fourni. La coordination avec les partenaires internationaux**, dans un environnement où les donateurs sont nombreux, s'est révélée généralement solide, mais a souvent davantage reposé sur des relations et des accords informels que sur des structures clairement établies.

Efficacité

h. Nombre des réformes soutenues dans le cadre du Plan d'action sont ambitieuses et s'inscrivent par nature dans le long terme, de sorte que peu d'entre elles ont déjà atteint un stade suffisamment avancé pour permettre d'évaluer valablement leurs effets directs sur la société ukrainienne. Néanmoins, l'évaluation a mis en évidence des **résultats significatifs dans les trois piliers** que sont les droits humains, la démocratie et l'État de droit, même si ces résultats ne constituent que des avancées partielles vers les effets à long terme des réformes.

i. À ce stade relativement précoce, la contribution du Conseil de l'Europe est surtout visible dans les domaines où il apporte un **soutien direct pour faire face aux situations de vulnérabilité découlant de la guerre**. Dans ces domaines, les projets ont contribué à élaborer des cadres de protection fondés sur les droits, assortis d'outils opérationnels pouvant être directement mis en œuvre par les organismes partenaires. L'évaluation a mis en évidence des résultats importants dans les domaines des droits au logement des personnes déplacées, de l'accès aux services publics pour les personnes à mobilité réduite, de l'amélioration des services d'urgence de protection de l'enfance, de l'élaboration de nouvelles politiques relatives aux discours de haine liés au conflit, du renforcement de l'aide sociale aux minorités dans les zones situées en première ligne, ainsi que de l'adaptation des services de soutien aux jeunes déplacés, traumatisés et marginalisés.

j. Les réalisations sont moins manifestes dans les **domaines de réforme complexes**, tels que celui de la réforme du système judiciaire, où leur obtention dépend de réformes législatives et de changements organisationnels de grande ampleur. Toutefois, même dans ces domaines plus difficiles, le Conseil de

l'Europe a **contribué de manière significative à prévenir tout recul par rapport aux normes européennes**, malgré les pressions engendrées par la guerre.

k. Dans l'ensemble, l'évaluation conclut que **le soutien est le plus efficace** lorsqu'il associe un soutien fondé sur les normes du Conseil de l'Europe, une forte demande nationale et des mécanismes de coordination efficaces avec les autres partenaires internationaux, et qu'il ne se limite pas à un rôle consultatif, mais consiste également à traduire les normes européennes en outils et mécanismes opérationnels. Toutefois, les résultats demeurent inévitablement limités par les aléas liés à la guerre, l'instabilité interne des institutions partenaires et d'autres contraintes pesant sur leur capacité d'absorption.

Recommandations

l. L'évaluation a conduit à formuler les recommandations suivantes en vue de l'élaboration de la prochaine version du Plan d'action pour l'Ukraine.

Recommandation 1 : le nouveau Plan d'action, ainsi que les projets élaborés dans ce cadre, devraient intégrer une analyse de l'évolution des menaces pesant sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains en Ukraine à mesure que la guerre se poursuit, prévoir des modalités du soutien permettant de s'adapter à l'évolution de la situation et d'atténuer les effets de ces menaces, et rendre compte des résultats obtenus dans les rapports narratifs.

Recommandation 2 : la possibilité de mettre au point des outils opérationnels destinés à faciliter la mise en œuvre de nouvelles lois et politiques devrait être plus explicitement envisagée lors de la conception des interventions du prochain Plan d'action.

Recommandation 3 : dans le cadre du prochain Plan d'action, la conception des projets devrait prévoir un soutien aux institutions partenaires afin de les aider à mettre en place des mécanismes de préservation de la mémoire institutionnelle, tels que des outils de suivi des réformes, des séances d'information à l'intention des responsables nouvellement nommés et des documents de transmission des connaissances.

Recommandation 4 : dans le cadre du nouveau Plan d'action, la conception des projets devrait intégrer des théories du changement expliquant comment les interventions permettront d'obtenir les résultats escomptés et énonçant clairement les risques et les hypothèses. Dans le cadre du processus annuel d'établissement des rapports, les équipes de projet devraient utiliser ces théories du changement comme base de réflexion pour déterminer ce qui fonctionne et pourquoi, si les hypothèses et les mécanismes de changement restent plausibles et si des adaptations du programme sont nécessaires.

Recommandation 5 : dans chacun des principaux domaines d'activité couverts par le Plan d'action, le Conseil de l'Europe devrait dresser une « cartographie des complémentarités » faisant apparaître les principaux partenaires de développement, le rôle du Conseil de l'Europe et son avantage comparatif, les éventuels accords de répartition des tâches ainsi que les possibilités de partenariat stratégique. Ces cartographies devraient être mises à jour périodiquement dans le cadre du cycle annuel d'établissement des rapports.

Recommandation 6 : la Direction de la coordination des programmes (DPC) devrait envisager d'élaborer un guide de programmation adaptative pour les opérations du Conseil de l'Europe menées dans des contextes marqués par la guerre. Ce guide devrait aller au-delà de la gestion traditionnelle des risques et traiter notamment des approches de programmation souples, des règles de prise de décision, de la définition de priorités pour l'affectation des fonds, des modalités d'établissement des budgets et d'achats conçues pour faire face à différentes éventualités, de la communication, du maintien de conditions de sécurité pour les activités sur le terrain ainsi que de l'adaptation des processus de suivi.

Recommandation 7 : dans le cadre du prochain Plan d'action, les interventions devraient davantage intégrer les principes d'égalité de genre en passant d'indicateurs de parité femmes-hommes fondés sur les activités à une approche systémique de l'intégration de la dimension de genre. Il conviendrait notamment de rendre obligatoire l'évaluation de l'impact sur l'égalité de genre au stade de la conception des projets, d'intégrer l'analyse de genre dans l'ensemble des objectifs stratégiques et des protocoles institutionnels et de prévoir des mécanismes explicites imposant de rendre compte de la manière dont chaque réalisation d'un projet favorise ou entrave l'égalité de genre, telle qu'elle est définie dans la Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029 de l'Organisation.

1. Introduction

1. La présente évaluation du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine « Résilience, relance et reconstruction » 2023-2026 (ci-après le « Plan d'action ») a été commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) et réalisée par une équipe d'évaluation externe. Elle porte sur un sujet revêtant une importance stratégique majeure pour le Conseil de l'Europe et ses États membres. Élaboré dans les mois qui ont suivi le déclenchement, en février 2022, de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le Plan d'action est doté du budget le plus élevé jamais alloué à un plan d'action du Conseil de l'Europe consacré à un seul pays : initialement fixé à 50 millions d'euros, celui-ci a ensuite été porté à 65 millions d'euros, compte tenu de la gravité de la menace pesant sur l'Ukraine ainsi que sur la paix et la sécurité en Europe. Approuvé par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022, il a été élaboré en étroite concertation avec les autorités ukrainiennes et la société civile. Il est financé par des contributions volontaires des États membres (64 %), par des contributions provenant du budget ordinaire du Conseil de l'Europe (21 %) et par des programmes conjoints avec l'Union européenne (15 %).

2. Dans son préambule, le Plan d'action est décrit comme un « document évolutif », définissant de nombreux domaines d'assistance potentiels, tout en conservant la souplesse nécessaire pour redéfinir les priorités et adapter les activités en fonction de l'évolution des besoins et d'un contexte extrêmement instable. Il vise à aider l'Ukraine à se conformer aux normes européennes en matière de démocratie, de droits humains et d'État de droit, ainsi qu'à atteindre son objectif constitutionnel d'adhésion à l'Union européenne (UE), à la suite de l'ouverture des négociations en 2023. Il soutient les réformes dans des domaines tels que la justice (notamment en ce qui concerne l'établissement des responsabilités pour les crimes de guerre et les infractions liées à la guerre) et la gouvernance constitutionnelle, la criminalité économique, la protection des groupes en situation de vulnérabilité, l'égalité entre les genres, la décentralisation et la gouvernance locale, les processus électoraux ainsi que la participation civique. Il a également accordé une place importante à l'aide apportée à l'Ukraine pour faire face aux conséquences immédiates et à moyen terme de l'invasion, notamment en répondant aux besoins des groupes rendus vulnérables par le conflit et en contribuant au renforcement de la résilience démocratique de l'Ukraine à long terme. Les principaux partenaires et parties prenantes au niveau national sont le Gouvernement ukrainien, le parlement, les autorités judiciaires et les organes de contrôle, les collectivités locales et régionales ainsi que leurs associations, des institutions indépendantes et des organisations de la société civile.

3. Le **tableau 1** : Vue d'ensemble du portefeuille du Conseil de l'Europe en Ukraine, présente un aperçu du portefeuille, en indiquant le nombre de projets, le volume des investissements, les partenaires institutionnels et les principaux domaines d'intervention. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Plan d'action couvrait 54 projets nationaux en cours, achevés ou prévus¹, représentant un budget cumulé de 52 millions d'euros (auxquels s'ajoutaient 11 projets régionaux, dotés d'un budget de 1,9 million d'euros, qui n'entrent pas dans le champ de la présente évaluation), répartis entre 16 domaines de réalisations (sur les 23 initialement prévus).

1. Le décompte des projets, arrêté au 1^{er} octobre 2025, comprend l'ensemble des projets nationaux achevés, en cours de mise en œuvre ou prévus, mais exclut les projets régionaux et les projets abandonnés. Les fonds affectés aux réserves, à la gestion générale et au mécanisme de réaction rapide ne sont pas comptabilisés comme des projets.

Tableau 1 : Vue d'ensemble du portefeuille du Conseil de l'Europe en Ukraine²

Pilier	Portefeuille national	Principaux partenaires institutionnels	Principaux domaines d'intervention
Droits humains	26 projets Budget : 24,6 millions EUR	Bureau du Médiateur, Bureau du Procureur général, ministère de la Politique sociale, ministère de l'Éducation et des Sciences, Commissaire du gouvernement pour la politique d'égalité de genre, ministère de la Culture et des Communications stratégiques, Service d'État pour les affaires ethniques et la liberté de conscience, ministère de la Défense	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien aux personnes déplacées internes (PDI), protection des groupes en situation de vulnérabilité ▪ Prévention des discours de haine, égalité entre les genres, prévention et lutte contre la violence à l'égard des femmes, éducation aux droits humains
État de droit	18 projets Budget : 16,2 millions EUR	Cour constitutionnelle d'Ukraine, Cour suprême, Haut Conseil de la justice, Haute Commission de qualification des juges, Bureau national d'enquête, Service de sécurité d'Ukraine, Police nationale, ministère de la Justice, Service national de surveillance financière, ministère des Finances	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établissement des responsabilités pour les crimes de guerre ▪ Indépendance et efficacité de la justice ▪ Cybercriminalité et preuves électroniques ▪ Gestion pénitentiaire, lutte contre le blanchiment des capitaux et la criminalité économique ▪ Mise en conformité de la législation avec les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
Démocratie	10 projets Budget : 11,2 millions EUR	Commission électorale centrale, Parlement ukrainien, ministère de la Jeunesse et des Sports, ministère du Développement des collectivités et des territoires, Agence nationale de la fonction publique, collectivités locales et régionales ainsi que leurs associations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préparation des élections de l'après-guerre ▪ Démocratie locale et bonne gouvernance ▪ Participation civique et bénévolat ▪ Participation à la vie culturelle et éducative ▪ Politiques locales fondées sur les droits ▪ Participation des jeunes
TOTAL	54 projets Budget : 52 millions EUR		

4. L'évaluation a porté sur les 47 projets nationaux en cours de mise en œuvre ou achevés, représentant un budget de 47,6 millions d'euros, à l'exclusion des autres composantes du Plan d'action (voir les barres à motif de points de la figure 1 : Budget du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026 et de la figure 2 : Nombre de projets du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026). Les activités sont mises en œuvre dans un environnement opérationnel d'une complexité exceptionnelle, caractérisé par la loi martiale, des conditions de sécurités instables, l'évolution rapide des facteurs de vulnérabilité au sein de la société ukrainienne et les fortes pressions exercées sur les institutions ukrainiennes. Les conditions de travail du personnel du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine ainsi que de celui des institutions

2. Le décompte des projets correspond à la situation du Plan d'action avant le 1^{er} octobre 2025 et comprend les projets nationaux en cours de mise en œuvre, achevés ou prévus. Les projets régionaux et les projets abandonnés en sont exclus. Le mécanisme de réaction rapide, les réserves ainsi que les coûts de coordination et de gestion générale ne sont pas comptabilisés comme des projets. Pour de plus amples informations, voir Tableau 4c à l'annexe 4.

partenaires sont aussi extrêmement difficiles. Un nombre relativement élevé d'acteurs internationaux apportent leur soutien à l'Ukraine. Dans chacun des domaines d'intervention du Plan d'action, le Conseil de l'Europe met ainsi en œuvre ses projets aux côtés de nombreux autres partenaires, notamment des donateurs bilatéraux, des organismes multilatéraux, des fondations et des organisations non gouvernementales internationales.

Figure 1 : Budget du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-20263

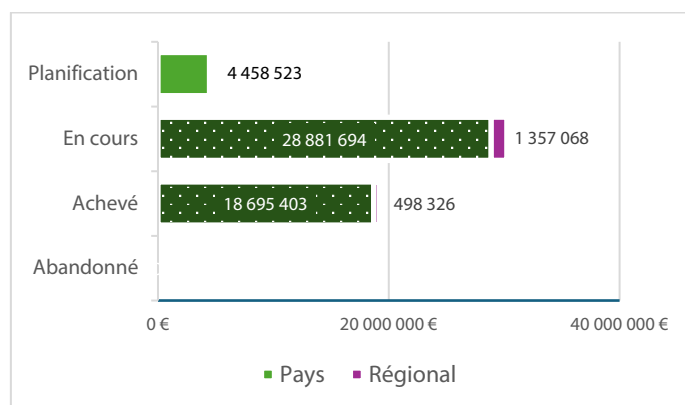
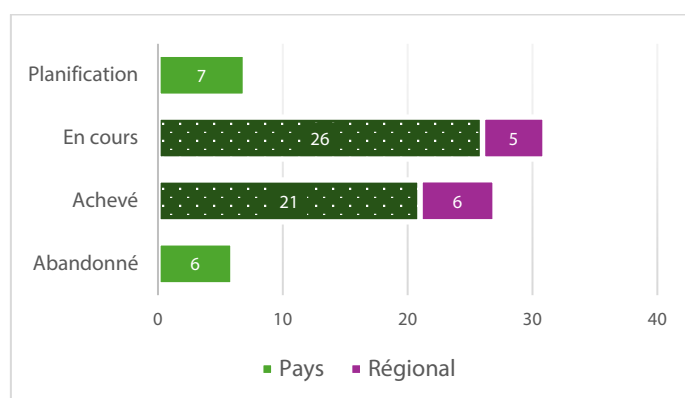


Figure 2 : Nombre de projets du portefeuille du Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026



Source : Liste des projets du Plan d'action, septembre 2025

5. Tout au long de la période couverte par le Plan d'action, le Conseil de l'Europe s'est efforcé d'adapter ses activités aux défis engendrés par la guerre à mesure qu'ils se présentaient. Environ 5,9 millions d'Ukrainiens et d'Ukrainiennes ont quitté le pays depuis l'invasion de février 2022⁴. Au début de l'année 2026, les réfugié-es ukrainien-nes à l'étranger comptaient 43,5 % de femmes adultes et 30 % de mineur-es⁵. Quelque 3,7 millions de personnes avaient été déplacées vers d'autres régions d'Ukraine, dont 59 % de femmes adultes et 29 % d'enfants. Environ 4,4 millions de personnes étaient de retour après avoir été déplacées, dont plus d'un million en provenance de l'étranger. En décembre 2025, les personnes déplacées

3. Les figures 1 et 2 présentent la répartition des 71 projets, aussi bien nationaux que régionaux, du Plan d'action pour l'Ukraine (achevés, en cours de mise en œuvre, prévus ou abandonnés), pour la période 2023-2026, représentant un budget total de 53,9 millions d'euros. Le décompte exclut les fonds consacrés à la coordination. Pour de plus amples informations, voir le tableau 4a de l'annexe 4.

4. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [Situation des réfugiés en Ukraine, Portail des données opérationnelles du HCR](#), disponible à l'adresse suivante : Portail des données opérationnelles du HCR. Dernière consultation le 11 mars 2026.

5. Eurostat, [Protection temporaire des personnes fuyant l'Ukraine – statistiques mensuelles](#). Dernier accès le 27 avril 2026.

internes (PDI) représentaient 11,9 % de la population⁶. La guerre et les déplacements prolongés ont exercé une pression considérable sur les collectivités et les ménages et ont aggravé les facteurs de vulnérabilité préexistants. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) estime qu'environ 1,5 million d'enfants ont vu leur vie gravement bouleversée par le conflit⁷. Parmi les autres groupes en situation de vulnérabilité particulière figurent plus de 3 millions de personnes en situation de handicap (ce chiffre continue d'augmenter, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) estimant que 100 000 amputations⁸ ont été pratiquées à la suite de blessures liées à la guerre), la population Rom (estimée entre 200 000 et 400 000 personnes⁹) ainsi qu'une population croissante d'anciens combattants. Alors que la guerre entre dans sa quatrième année, l'ampleur et la nature des pressions et des vulnérabilités liées à la guerre continuent d'évoluer rapidement. Sur le plan politique, l'État continue de fonctionner sous le régime de la loi martiale, avec un « budget de guerre » dans lequel 50 à 60 % des dépenses sont consacrées à la défense, cette part du budget échappant en grande partie aux procédures habituelles de contrôle démocratique et de reddition de comptes. Les attaques russes contre les infrastructures énergétiques, conjuguées à de graves pénuries de main-d'œuvre, ont aggravé la crise économique¹⁰. La prolongation de la guerre a également entraîné une aggravation de la crise sociale et humanitaire. Les perturbations économiques ont porté le taux de pauvreté à environ 36 % en 2025. Les femmes ont davantage investi le marché du travail, comblant ainsi les pénuries de main-d'œuvre entraînées par la mobilisation. Les jeunes ont, quant à eux, vu leurs possibilités d'étudier se réduire en raison des déplacements prolongés et du manque de fiabilité de l'approvisionnement en électricité qui ont entravé l'enseignement à distance¹¹.

1.1. Objectif, portée et méthodologie

6. La présente évaluation a pour objectif de fournir une appréciation objective des résultats obtenus grâce à la coopération technique mise en œuvre par le Conseil de l'Europe dans le cadre du Plan d'action, tout en remplissant à la fois une fonction d'apprentissage et une fonction de reddition de comptes. Elle vise à mieux comprendre comment le Plan d'action a rempli son rôle de stratégie et de cadre de coopération, à tirer des enseignements, à recenser les bonnes pratiques et à formuler des recommandations concernant le soutien futur à l'Ukraine. Réalisée au cours de l'avant-dernière année de mise en œuvre du Plan d'action actuel, elle contribuera à l'élaboration de sa prochaine version, dont le lancement est prévu en 2027.

7. L'évaluation porte sur les projets mis en œuvre pendant au moins 18 mois depuis le lancement du Plan d'action, tout en tenant compte du fait que nombre d'activités ou d'interventions avaient été engagées lors du Plan d'action précédent. Elle met l'accent sur la coopération technique menée dans le cadre du Plan d'action, plutôt que sur les deux autres dimensions du « triangle stratégique » du Conseil de l'Europe (élaboration de normes et suivi).

8. Le cahier des charges de l'évaluation a été élaboré par la DIO et approuvé par un groupe de référence composé de membres du personnel du Conseil de l'Europe participant à la gestion et à la mise en

6. Organisation internationale pour les migrations (OIM), [Rapport sur les déplacements internes en Ukraine : enquête auprès de la population générale, 22e cycle, janvier 2026](#) (Matrice de suivi des déplacements de l'OIM, janvier 2026).

7. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), [Action humanitaire en faveur des enfants 2025 : Ukraine et réponse à la crise des réfugiés](#) (ReliefWeb, 5 décembre 2024), consulté le 11 mars 2026.

8. Organisation mondiale de la Santé (OMS), [Ukraine : Appel d'urgence sanitaire de l'OMS 2026](#), 3 février 2026.

9. Lina Kondur, [Les victimes oubliées de l'Ukraine : les Roms en situation de handicap en temps de guerre](#) (Minority Rights Group, novembre 2024).

10. The Ukraine War Economy Tracker, [lien](#).

11. Conséquences humaines de la guerre en Ukraine - mai 2025, [lien](#).

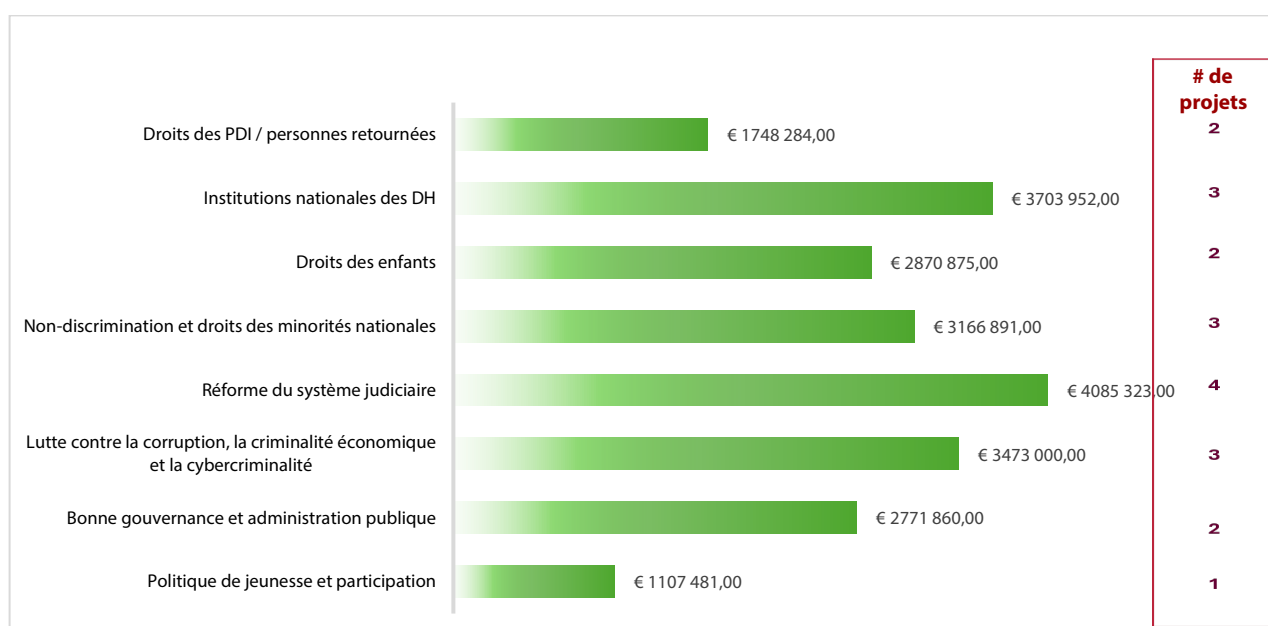
œuvre du Plan d'action. L'évaluation porte sur trois critères : la pertinence, l'efficacité et l'efficacités. Les questions d'évaluation (voir le [tableau 2](#) : Questions d'évaluation) ont été affinées au cours de la phase de cadrage et validées par le groupe de référence, en vue d'éclairer l'élaboration du prochain Plan d'action.

Tableau 2 : Questions d'évaluation

Pertinence	
Q1. Dans quelle mesure le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine est-il pertinent au regard des priorités et des aspirations de l'Ukraine et favorise-t-il son alignement sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, ainsi que son processus de relance ?	
Sous-questions	a) Dans quelle mesure les objectifs du Plan d'action correspondent-ils aux priorités et aux besoins nationaux de l'Ukraine pour la période 2023-2026 ?
	b) Dans quelle mesure les travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe (recommandations, avis, rapports et arrêts) ont-ils été pris en compte lors de l'élaboration du Plan d'action, et celui-ci a-t-il été conçu pour y donner suite ?
	c) Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il été conçu de manière à être suffisamment souple pour anticiper les évolutions des contextes politique, économique et sécuritaire en Ukraine, s'y adapter et répondre aux besoins des populations touchées (y compris les besoins des personnes déplacées, des communautés touchées par la guerre, etc.) ?
	d) Le Conseil de l'Europe a-t-il correctement identifié son rôle et son avantage comparatif par rapport aux autres acteurs ?
Efficience	
Q2. Les ressources (financières, humaines et techniques) ont-elles été allouées et utilisées de manière efficiente pour mettre en œuvre le Plan d'action ?	
Sous-questions	a) Dans quelle mesure l'Organisation produit-elle et exploite-t-elle des données appropriées pour servir de base à ses décisions stratégiques et opérationnelles et procéder, en temps opportun, aux ajustements nécessaires des projets (par exemple au moyen d'une approche de gestion basée sur les résultats pour la gestion de la performance et la mise en œuvre des projets, ou d'une analyse de l'efficacité ou des bénéfices) ?
	b) Dans quelle mesure la mobilisation des ressources et l'affectation des fonds ont-elles été adaptées à l'évolution du contexte de financement ? Les ajustements nécessaires ont-ils été opérés de manière stratégique et en temps opportun pour faire face aux éventuels déficits et changements en matière de financement ?
	c) Le Plan d'action a-t-il eu recours à des méthodes innovantes ou efficaces du point de vue des coûts pour atteindre ses objectifs ?
	d) Le Conseil de l'Europe a-t-il favorisé une mise en œuvre efficiente en coopérant avec les autres partenaires de développement afin de renforcer la complémentarité des interventions et de limiter les chevauchements ?
Efficacité	
Q3. Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il atteint ses objectifs et produit les réalisations escomptées ?	
Sous-questions	a) Le Plan d'action a-t-il contribué à faire évoluer la législation, les politiques publiques et les pratiques dans les secteurs couverts par ses interventions et, dans l'affirmative, de quelle manière ?
	b) Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il contribué à répondre aux nouveaux défis apparus du fait du conflit ?
	c) Dans quelle mesure le Plan d'action a-t-il contribué à promouvoir l'égalité entre les genres ou à améliorer la situation en matière de droits humains, en particulier pour les groupes vulnérables et la population touchée par la guerre ?
	d) Quels facteurs ont favorisé ou, au contraire, entravé l'efficacité des projets du Conseil de l'Europe en Ukraine ? Des différences d'efficacité ont-elles été observées selon les domaines thématiques ou les projets ? Dans l'affirmative, quels facteurs expliquent ces écarts ?

9. La méthodologie, décrite en détail à l'annexe 7, a fait appel à des méthodes mixtes pour recueillir des données qualitatives et quantitatives à partir de diverses sources, notamment des données de suivi et de gestion du Conseil de l'Europe, des rapports narratifs ainsi que des retours d'information obtenus auprès des partenaires et des parties prenantes au moyen d'entretiens avec des informateurs clés (EIC). Le Plan d'action a été examiné au niveau du portefeuille¹² ainsi qu'au moyen d'analyses approfondies portant sur huit domaines thématiques et couvrant 20 projets (soit 42,6 % des projets en cours et achevés), dont le budget cumulé s'élevait à 22,9 millions d'euros (48,2 % du budget total des projets nationaux en cours et achevés) (voir la figure 3 : Budgets et nombre de projets de l'échantillon retenu pour les analyses approfondies). Les analyses approfondies ont été sélectionnées dans le cadre d'un processus d'échantillonnage raisonné, en concertation avec le Groupe de référence, afin d'assurer une représentation équilibrée des trois piliers du Plan d'action, ainsi qu'un équilibre entre les réalisations liées à la guerre et les objectifs d'adhésion à plus long terme. Ces analyses approfondies ont permis des échanges plus nourris avec les parties prenantes des projets et ont apporté un éclairage qualitatif sur les dynamiques, les difficultés rencontrées et la valeur ajoutée du soutien du Conseil de l'Europe. Chaque analyse approfondie a examiné la manière dont des groupes de projets thématiquement liés ont contribué aux réalisations du Plan d'action, afin d'évaluer l'efficacité globale du portefeuille (l'autre possibilité envisagée, consistant à réaliser des études de cas portant sur des projets individuels, a été jugée trop limitée à cette fin). Les différentes analyses approfondies ont ensuite fait l'objet d'une analyse qualitative comparative afin de dégager les tendances récurrentes ainsi que les facteurs ayant favorisé ou entravé l'obtention des résultats escomptés du Plan d'action.

Figure 3 : Budgets et nombre de projets de l'échantillon retenu pour les analyses approfondies

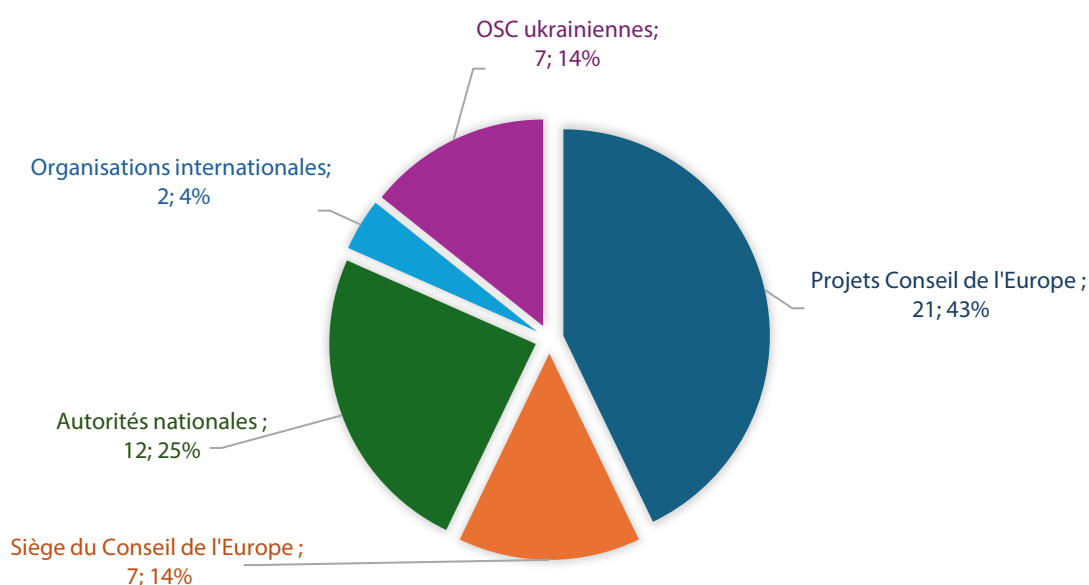


10. Au total, 57 entretiens avec des informateurs clés ont été menés auprès de 80 personnes (dont 53 % de femmes), principalement des membres du personnel du Conseil de l'Europe et des parties prenantes ukrainiennes exerçant de hautes responsabilités (voir figure 4 : Entretiens menés avec des informateurs clés). Les données recueillies ont été codées en fonction des questions d'évaluation et des

12. L'examen du portefeuille a porté sur 47 projets nationaux en cours ou achevés, représentant un budget total de 47,6 millions d'euros à la date d'octobre 2025. Pour de plus amples informations, voir l'annexe 4, tableau 4a.

principaux axes d'analyse, afin d'assurer la triangulation des données et de dégager les thèmes et problématiques récurrents. Les premiers résultats ont été présentés au Groupe de référence et un atelier consacré aux recommandations envisageables a été organisé avec les membres du personnel du Conseil de l'Europe participant à la préparation du prochain Plan d'action. Le projet de rapport d'évaluation a été examiné par le Groupe de référence, puis ajusté par l'équipe d'évaluation afin de tenir compte des observations complémentaires.

Figure 4 : Entretiens menés avec des informateurs clés



1.2. Limites de la méthodologie

11. La méthodologie présentait un certain nombre de limites :

- Premièrement, les conditions d'intervention difficiles en Ukraine, conjuguées à la forte pression exercée sur les institutions partenaires, ont limité le nombre d'entretiens avec des informateurs clés (EIC) qu'il a été possible de réaliser. Bien que la période de collecte de données ait été prolongée de plusieurs semaines et que des efforts considérables aient été déployés pour organiser ces entretiens, la grande majorité des EIC ont été menés auprès de membres du personnel du Conseil de l'Europe et de responsables exerçant de hautes fonctions au sein des institutions partenaires ukrainiennes, la société civile et les acteurs internationaux étant peu représentés ;
- Deuxièmement, bien que le Plan d'action dispose d'un système opérationnel de gestion basée sur les résultats, comprenant des cadres de résultats tant au niveau du portefeuille qu'au niveau des projets, les équipes de projet ont recueilli peu de données sur les réalisations. Les conclusions de l'évaluation concernant l'efficacité reposent donc dans une large mesure sur les rapports narratifs établis par le Conseil de l'Europe, les informations ainsi obtenues ayant été validées au moyen d'EIC menés auprès de certains partenaires des projets. Afin d'atténuer les effets de cette limite, les données relatives aux réalisations ont, dans la mesure du possible, été recoupées avec des sources tierces faisant autorité, telles que les rapports sur le processus d'adhésion à l'Union européenne ;

- Troisièmement, l'évaluation a été réalisée au cours de la troisième année d'un Plan d'action quadriennal, alors même que nombre des réformes soutenues par le Conseil de l'Europe s'inscrivent vraisemblablement dans le long terme. Le calendrier de l'évaluation ne permet donc pas d'apprécier l'ensemble des résultats prévus dans le cadre du Plan d'action.

2. Constats

2.1. Pertinence

2.1.1. Alignement sur le programme de réformes de l'Ukraine

12. Il ressort de l'évaluation que le Plan d'action est resté étroitement aligné sur les priorités nationales de l'Ukraine tout au long de la période 2023-2025. De nombreux éléments montrent qu'il a été élaboré en fonction de la demande et qu'il a su répondre à la fois aux objectifs des réformes nationales et aux besoins urgents engendrés par la guerre. Le Plan d'action a été élaboré dans le cadre d'un dialogue structuré et d'un vaste processus de consultation avec les partenaires nationaux ukrainiens, associant le Bureau du Président, le Cabinet des ministres et plusieurs ministères, le Parlement ukrainien (Verkhovna Rada) ainsi que des organisations locales de la société civile (OSC). Il a été expressément conçu pour s'aligner sur le Plan national de relance de l'Ukraine et sur les « principes de Lugano » relatifs à la reconstruction, afin de garantir que les mesures proposées soutiennent directement les priorités stratégiques du pays et son programme d'adhésion à l'Union européenne. Il a été conçu conjointement avec les principales institutions ukrainiennes du secteur de la justice, les principaux services répressifs et les principales institutions parlementaires, afin d'assurer son appropriation par les acteurs nationaux et sa pertinence opérationnelle. Lors des entretiens, les responsables interrogés ont systématiquement considéré que le soutien apporté par le Plan d'action était en adéquation avec les exigences auxquelles l'Ukraine doit satisfaire en vue de son adhésion à l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne les réformes relatives à l'État de droit, au système judiciaire et aux droits fondamentaux. L'adhésion à l'Union européenne constitue à la fois un impératif stratégique pour l'Ukraine et un objectif inscrit dans la Constitution qui s'impose à l'ensemble des autorités publiques. Les personnes interrogées ont systématiquement décrit le Plan d'action comme étant « naturellement aligné » sur les priorités nationales, compte tenu de l'accent placé par celui-ci sur le respect des critères d'adhésion à l'Union européenne.

13. **La souplesse du Plan d'action renforce sa pertinence.** Le Plan d'action est qualifié dans son texte de « document évolutif », offrant « la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins dans le contexte actuel d'instabilité et de risque élevé »¹³. Il définit un cadre général d'objectifs prévoyant une multiplicité d'actions possibles, tout en offrant la souplesse nécessaire pour adapter leur ordre de mise en œuvre, le niveau d'investissement et la conception des activités en fonction des besoins. Cette souplesse de conception s'est avérée essentielle pour maintenir la pertinence et l'alignement du Plan d'action au fil de l'évolution de la guerre et de ses conséquences.

14. **Au niveau des projets, il ressort de l'évaluation que les activités ont été élaborées en fonction de la demande et de la situation.** Les objectifs des projets et la conception des activités ont tenu compte des besoins exprimés par les partenaires ukrainiens dans le cadre des groupes de travail ministériels et des espaces de discussion sectoriels sur les réformes. Dans les trois piliers du Plan d'action, l'évaluation a mis en évidence un degré élevé d'adéquation dans les domaines suivants, tout particulièrement lorsque les produits des projets comprenaient des cadres destinés à être directement appliqués par les institutions partenaires :

13. Plan d'action pour l'Ukraine, p. 2, voir : <https://search.coe.int/cm?i=091259488025948e>.

- S'agissant du pilier « **Droits humains** », le Plan d'action a intégré des objectifs liés aux conséquences de la guerre en cours, notamment l'élaboration de cadres juridiques applicables aux personnes déplacées internes (PDI) et aux personnes de retour, aux dispositifs d'indemnisation en matière de logement, aux mécanismes de protection des enfants touchés par la guerre, aux violences sexuelles liées au conflit, à l'augmentation de la violence domestique ainsi qu'aux systèmes de protection des minorités en situation de déplacement. Il a contribué aux premières étapes de la mise en place du registre national des dommages. Dans le domaine de la protection des minorités, l'adoption des normes juridiques du Conseil de l'Europe s'est accompagnée d'un soutien à des actions concrètes comme la prestation, par des unités mobiles, de services destinés à aider les personnes vulnérables à obtenir des documents administratifs. Dans le domaine des déplacements de population, les activités menées dans le cadre des projets ont aidé les autorités nationales dans des domaines concrets, tels que l'octroi d'indemnités au titre des logements endommagés, le soutien aux PDI les plus vulnérables et la mise en ligne de services publics essentiels afin d'en préserver l'accès.
- S'agissant du pilier « **État de droit** », le soutien apporté aux réformes de long terme de la justice et de la police s'est accompagné de mesures visant à préserver le fonctionnement du système en temps de guerre (par exemple, la mise en place de nouvelles garanties pour assurer l'administration de la justice sous le régime de la loi martiale) et à faire face aux défis liés à la guerre, notamment en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et le jugement des crimes de guerre.
- S'agissant du pilier « **Démocratie** », le soutien apporté aux autorités locales, aux structures de participation des jeunes et aux mécanismes de gouvernance infranationale a répondu aux besoins locaux à mesure qu'ils évoluaient tout en demeurant en adéquation avec eux. Les parties prenantes ont particulièrement apprécié l'accent mis sur la gouvernance multiniveaux, la décentralisation, la résilience démocratique et la continuité de l'administration publique malgré les contraintes de la guerre. Ces activités étaient à la fois fondées sur les normes du Conseil de l'Europe (notamment la Charte européenne de l'autonomie locale) et adaptées aux réalités du contexte de guerre auxquelles les institutions publiques étaient confrontées.

15. **Les activités menées dans le cadre des projets mettent, à juste titre, l'accent sur la prévention de toute régression des normes en temps de guerre.** La guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine a mis à très rude épreuve la société et les institutions ukrainiennes, faisant peser un risque sérieux de recul des normes qui régissent la vie publique. Les réalisations visant à prévenir une telle régression, notamment la préservation du rôle de la Cour constitutionnelle et du Haut Conseil de la justice sous le régime de la loi martiale, ainsi que le maintien de la gouvernance participative à l'échelon infrarégional et du caractère irréversible de la réforme de la décentralisation, sont donc particulièrement pertinentes.

2.1.2. **Prise en compte des travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe**

16. Le Plan d'action repose sur des bases solides, constituées des normes du Conseil de l'Europe ainsi que des travaux de ses organes de suivi et de ses organes consultatifs, dont le degré de spécificité varie. L'évaluation a recensé des activités de projet faisant suite, entre autres, aux conclusions et recommandations du Comité européen des droits sociaux (CEDS) concernant des situations de non-

conformité avec la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'aux constats du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) concernant des lacunes dans la prestation de services¹⁴ (voir encadré 1). Les projets sont fondés sur les normes du Conseil de l'Europe, les travaux des organes de suivi étant décrits par les personnes interrogées comme le « point de départ » et la « base formelle de décision » pour la conception et la définition des priorités du Plan d'action. Si les informateurs clés étaient généralement en mesure de décrire les activités de réforme et leurs objectifs, le lien entre ces activités et les recommandations précises des organes de suivi du Conseil de l'Europe n'était pas toujours clairement identifié, en particulier par les parties prenantes non spécialistes.

Encadré 1 : Prise en compte des travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe

Le Plan d'action et les documents de projet examinés aux fins de l'évaluation font référence aux travaux suivants des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe :

- **Cour européenne des droits de l'homme** - arrêts concernant l'Ukraine ;
- **Comité des Ministres** - décisions et résolutions, en particulier relatives à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe** - résolutions et recommandations, notamment celles de sa commission de suivi ;
- **Commissaire aux droits de l'homme** - rapports par pays, mémorandums et déclarations ;
- **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)** - avis juridiques sur la législation ukrainienne ;
- **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance** - rapports de suivi par pays et conclusions ;
- **Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)** - rapports de visite sur les conditions de détention ;
- **Groupe d'États contre la corruption (GRECO)** - rapports d'évaluation et de conformité ;
- **Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)** - rapports d'évaluation mutuelle et rapports de suivi ;
- **Comité européen des droits sociaux** - conclusions et décisions ;
- **Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** - avis et résolutions et recommandations du Comité des Ministres qui leur font suite ;
- **Comité de Lanzarote** - rapports de suivi thématiques sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ;
- **Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)** ;
- **Mécanisme de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** - évaluations du Comité d'experts et recommandations du Comité des Ministres ;
- **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux** - rapports de suivi sur la démocratie locale et l'observation des élections.

17. **La guerre a perturbé les travaux des organes de suivi du Conseil de l'Europe.** Au cours de la période couverte par le Plan d'action, les projets ont pu s'appuyer sur les travaux susmentionnés pour ancrer leur soutien dans le cadre normatif du Conseil de l'Europe. Néanmoins, de nombreuses missions de suivi prévues ont été reportées ou menées à distance, ce qui a réduit les possibilités de vérification sur le terrain (annexe 6, tableau 10). En 2022 et 2023, la plupart des activités de suivi ont été réalisées à distance, au moyen de questionnaires et de visioconférences avec les partenaires gouvernementaux. En 2023, le CPT a été le premier organe à effectuer une visite en Ukraine. Cinq autres organes ont repris des activités de suivi ciblées ou effectué des visites de haut niveau en 2024 et 2025, principalement à Kyiv ou dans les régions occidentales du pays, tandis que d'autres ont eu recours à des consultations judiciaires à distance, à l'analyse

14. Conclusions du CEDS 2021 ; rapports du GREVIO ; rapports relatifs à la Convention d'Istanbul.

de documents, à des entretiens à distance avec les partenaires ou à des modalités hybrides, plutôt qu'à des inspections sur place. Le tableau 10 présente une analyse des modalités de travail des organes consultatifs du Conseil de l'Europe ainsi que de leurs rapports les plus récents sur l'Ukraine. Les parties prenantes ukrainiennes ont indiqué que la reprise d'un programme complet de suivi permettrait de renforcer l'obligation de rendre compte des acteurs concernés et d'améliorer le suivi des réformes.

18. Les analyses approfondies menées par domaine thématique montrent que les travaux des organes de suivi du Conseil de l'Europe ont constitué des éléments déterminants dans la définition des priorités, l'enchaînement et le contenu des réformes. À titre d'exemple :

- les interventions dans les domaines de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont été explicitement structurées en fonction des cycles de suivi de MONEYVAL, dont les recommandations ont guidé la définition des priorités et l'enchaînement des réformes ;
- les programmes relatifs à la gouvernance se sont largement appuyés sur l'écosystème consultatif de la Commission de Venise et du Congrès, y compris sur les mécanismes de dialogue (par exemple le « format de Strasbourg »), afin d'orienter les priorités des réformes ;
- le soutien au système judiciaire a été conçu en s'appuyant sur les normes et les « garde-fous » définis par les organes consultatifs, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable et l'indépendance des organes de gouvernance du pouvoir judiciaire.

2.1.3. Capacité d'adaptation à l'évolution du contexte national et aux besoins des populations touchées

19. Le Plan d'action et le portefeuille d'assistance à l'Ukraine témoignent d'une prise en compte approfondie du contexte et d'une grande capacité d'adaptation aux réalités de la guerre. Les documents du Conseil de l'Europe font état de décisions explicites visant à intégrer de la souplesse dans le portefeuille, à procéder à des ajustements périodiques en fonction de l'évolution des besoins et à opérer d'importantes réorientations à la suite d'évolutions majeures, telles que l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne en 2024¹⁵. Les informateurs clés ont cité sans difficulté de nombreux exemples témoignant de cette souplesse et de cette capacité d'adaptation, notamment l'ajustement du soutien au système judiciaire dans le contexte de la loi martiale, la formulation de conseils sur les politiques à suivre pour faire face aux déplacements internes, le renforcement des voies de recours juridiques offertes aux personnes touchées par la guerre, ainsi que les mesures prises pour faire face aux cybermenaces contre les infrastructures essentielles. Dans certains cas, ces adaptations ont conduit à réviser ou à annuler des activités prévues (par exemple, le soutien psychologique aux forces de police a été abandonné au profit d'un renforcement des formations aux droits humains), ou à regrouper des composantes de projet qui se chevauchaient afin d'améliorer la coordination. Les projets ont également été ajustés afin d'être plus étroitement alignés sur les critères d'adhésion à l'Union européenne, en particulier en accordant la priorité aux chapitres 23 et 24 de l'acquis¹⁶. Dans le domaine du soutien au système judiciaire, les activités prévues concernant les arrêts non exécutés de la Cour européenne des droits de l'homme ont été abandonnées au profit d'un recentrage sur le fonctionnement de la justice dans des conditions de guerre et sur la gestion des conséquences des dérogations de l'Ukraine à la Convention européenne des droits de l'homme. Certaines activités ont été

15. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2023–2026 ; Rapport annuel 2024.

16. Chapitre 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) ; chapitre 24 (justice, liberté et sécurité).

réduites ou réorientées, les institutions partenaires n'étant pas en mesure d'absorber le soutien prévu. Ainsi, lorsqu'un projet prévu avec la Cour suprême a été fortement perturbé par des changements intervenus au sein de sa direction, il a été temporairement réorienté vers d'autres partenaires (notamment le Bureau du Médiateur et l'École nationale des juges), tout en rétablissant progressivement des contacts de travail avec la Cour suprême.

20. Les modalités de mise en œuvre des projets ont également été adaptées en fonction de l'évolution des conditions de sécurité et des contraintes pesant sur les capacités des partenaires. Ainsi, de nombreux projets ont été adaptés à l'instabilité de la situation sécuritaire et politique en recourant à des formats en ligne et hybrides, à des programmes modulaires (composés de séquences thématiques pouvant être mises en œuvre de manière indépendante ou successive) ainsi qu'à l'enregistrement des sessions, afin d'atténuer les conséquences des restrictions de déplacement et des défaillances des infrastructures, comme les coupures d'électricité. Les calendriers des projets et leur champ d'intervention géographique ont également été ajustés (par exemple, en déplaçant les activités vers l'ouest de l'Ukraine, qui était comparativement plus sûr). La hausse des coûts liés à la sécurité et les pressions inflationnistes ont nécessité de multiples ajustements des budgets des projets. L'évaluation a relevé de nombreux exemples de projets dont le budget a été augmenté afin de répondre à des demandes urgentes des institutions partenaires ou de couvrir le coût accru de l'organisation d'activités dans des conditions d'insécurité. Des adaptations ont également été apportées aux objectifs des projets, aux cadres logiques (« logframes ») et aux méthodes d'établissement des rapports. Les responsables du Conseil de l'Europe ont indiqué que les logframes étaient considérés comme des « documents évolutifs » et qu'ils étaient régulièrement révisés afin de garantir que les activités des projets demeurent réalistes dans un environnement instable, ces révisions s'appuyant parfois sur des études ou des évaluations des besoins complémentaires (par exemple, une étude sur les droits sociaux en temps de guerre réalisée au début de l'invasion).

21. Le Plan d'action accorde une large place aux mesures visant à répondre aux besoins et aux enjeux engendrés par la guerre. Les analyses approfondies menées par domaine thématique en fournissent plusieurs illustrations notables :

- **soutien aux personnes déplacées internes (PDI) et aux personnes de retour** : clarification du statut juridique et des droits des réfugié-es et des personnes de retour, réalisation d'un inventaire national des biens immobiliers appartenant à des PDI, mise en place d'aides au logement locatif pour les PDI et élaboration de normes juridiques régissant le soutien de l'État pendant le conflit ;
- **protection des populations civiles et voies de recours juridiques en temps de guerre** : mécanisme « eRecovery » destiné à l'indemnisation des propriétaires de logements endommagés par la guerre ;
- **protection des enfants et des jeunes en situation de vulnérabilité** : garantie du droit à l'éducation des jeunes provenant des territoires temporairement occupés, prise en charge spécialisée des enfants touchés par la guerre et élaboration de cursus et de programmes de formation consacrés au travail auprès des jeunes selon une approche tenant compte des traumatismes ;

- **enquêtes sur les crimes de guerre** : élaboration de la stratégie de la Police nationale relative à la conduite des enquêtes sur les crimes de guerre et développement d'une jurisprudence en matière de réparation des crimes de guerre ;
- **anciens combattants** : adaptation des programmes de réadaptation en milieu carcéral afin de mieux répondre à leurs besoins ;
- **protection des groupes minoritaires** : formations destinées à la police portant sur les crimes de haine et la communication publique en période d'invasion ;
- **adaptation des normes juridiques au régime de la loi martiale** : soutien apporté à l'Ukraine pour qu'elle revienne à l'application des délais de droit commun prévus par le Code civil afin d'éviter un engorgement du système judiciaire¹⁷.

2.1.4. L'avantage comparatif du Conseil de l'Europe

22. **En Ukraine, le Conseil de l'Europe joue un rôle clairement défini et dispose d'un avantage comparatif dans un environnement où interviennent de nombreux donateurs.** Cet avantage comparatif est reconnu par les parties prenantes comme résidant dans l'autorité normative dont il dispose pour définir les normes européennes, et dans le fait que son assistance technique se fonde sur ces normes. Au cours des entretiens, les responsables ukrainiens ont qualifié le Conseil de l'Europe d'« acteur normatif de référence » et de « conseiller juridique de confiance », offrant une forme de partenariat qui se distingue de celle des partenaires de développement utilisant la conditionnalité comme levier. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne est perçue comme un « interlocuteur exigeant dans les négociations », tandis que le Conseil de l'Europe est considéré comme « une source de conseils digne de confiance » en matière de normes européennes. De nombreux autres partenaires internationaux de développement se réfèrent également aux normes du Conseil de l'Europe dans leurs travaux d'analyse et la conception de leurs programmes.

23. **Il existe cependant des limites dans le rôle et le positionnement du Conseil de l'Europe en Ukraine.** Les parties prenantes ont mis en avant sa complémentarité avec les autres partenaires de développement, le Conseil de l'Europe fournissant le « plan directeur » fondé sur les normes qui guide les politiques publiques et les institutions, tandis que d'autres partenaires financent leur mise en œuvre à grande échelle. À bien des égards, cette répartition des rôles constitue un atout pour le Conseil de l'Europe, puisqu'elle lui permet d'orienter ou d'influencer des interventions de plus grande ampleur menées par d'autres partenaires. Toutefois, cela signifie également que les résultats concrets du soutien fourni par le Conseil de l'Europe dépendent souvent des suites qui lui sont données par d'autres acteurs, sur lesquelles il n'exerce qu'une influence limitée. Par ailleurs, une autre limite tient au niveau relativement modeste des ressources financières du Conseil de l'Europe au regard de l'ampleur des besoins, si bien que son soutien ne peut porter que sur des domaines bien circonscrits. Les informateurs clés issus de différents groupes de parties prenantes ont également attiré l'attention sur la faible visibilité du Conseil de l'Europe en Ukraine. Ce manque de visibilité – en particulier auprès des autorités régionales, des organisations non

17. L'avis fourni par le Conseil de l'Europe sur le rétablissement des délais de prescription a constitué l'une des principales adaptations survenues en 2025. En effet, entre 2022 et 2024, de nombreux délais légaux avaient été suspendus ; à partir du 4 septembre 2025, le Conseil de l'Europe a aidé l'Ukraine à revenir aux délais de droit commun prévus par le Code civil afin d'éviter un engorgement du système judiciaire.

gouvernementales (ONG) intervenant en dehors des secteurs des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie, ainsi qu'auprès du grand public – affaiblit la position du Conseil de l'Europe au sein des mécanismes de coordination entre partenaires et réduit sa capacité à influencer sur l'adoption des textes législatifs ainsi que sur la mise en œuvre ultérieure des réformes. Les analyses approfondies font toutefois apparaître que cette faible visibilité permet aussi, dans une certaine mesure, au Conseil de l'Europe de mener un dialogue avec les autorités sur des réformes particulièrement sensibles.

2.2. Efficience

2.2.1. Utilisation de la gestion basée sur les résultats

24. Il ressort de l'évaluation que le Plan d'action pour l'Ukraine s'appuie sur un système de gestion basé sur les résultats (RBM) à plusieurs niveaux, mis en œuvre tant au niveau du portefeuille qu'à celui des projets. Un cadre de résultats (logframe) a été établi pour l'ensemble du Plan d'action ; il agrège les principaux indicateurs des cadres logiques des projets afin de permettre une analyse des résultats à l'échelle du portefeuille pour les différents piliers thématiques. Le système de RBM est complété par un manuel et par la plateforme informatique de la méthodologie de gestion de projets (Project Management Methodology – PMM), utilisée pour le suivi des activités, des risques et des résultats au niveau des projets. L'évaluation a mis en évidence de nombreux exemples montrant que les cadres logiques des projets étaient activement utilisés pour aligner les activités sur les réalisations escomptées et qu'ils étaient adaptés à mesure que les projets étaient réorientés en fonction de l'évolution des besoins et du contexte. Les informations de suivi sont recueillies à partir de sources multiples, notamment les rapports de suivi du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, les informations officielles communiquées par les autorités, les enquêtes, les retours d'information des participant-es ainsi que les statistiques de consultation en ligne. Au cours des entretiens, certains responsables de projet ont jugé les exigences liées au système de RBM lourdes et contraignantes sur le plan administratif, sans percevoir de lien direct entre le suivi continu assuré au moyen de la plateforme informatique et le processus d'établissement des rapports. Cette perception est renforcée par l'absence de certaines fonctionnalités susceptibles de faciliter le processus d'assurance qualité des rapports narratifs. À l'inverse, les personnes interrogées travaillant au siège étaient davantage enclines à considérer le système de RBM comme un outil stratégique. Des rapports narratifs détaillés sont établis chaque année au niveau du portefeuille sur les activités, les dépenses et les résultats. Si leur degré de détail et leur qualité varient, ils présentent, dans la plupart des cas, une description qualitative utile des progrès accomplis ainsi qu'une analyse des réussites et des échecs. Ils exposent également clairement les motifs des principales décisions de gestion, assurant ainsi une traçabilité claire de ces décisions et facilitant l'établissement des rapports destinés aux donateurs. De nouveaux investissements dans la plateforme informatique de la méthodologie de gestion de projets (PMM) permettraient à l'Organisation de satisfaire aux exigences élevées du secteur en matière de performance et d'obligation de rendre compte, tout en répondant aux besoins opérationnels des parties prenantes internes et externes.

25. Le défaut d'intégration entre le système PMM et la plateforme de gestion financière de l'Organisation constitue une limite évoquée par plusieurs personnes interrogées au sein du Conseil de l'Europe. Cette situation engendre une charge administrative supplémentaire, les documents devant être téléchargés sur plusieurs plateformes afin d'effectuer des opérations courantes, telles que l'émission de bons de commande. Ce défaut d'intégration implique également que l'analyse du coût d'obtention des résultats nécessite un rapprochement manuel complexe des données issues de différentes plateformes.

Cette situation a deux conséquences pour les conclusions de l'évaluation relatives à l'efficacité. Premièrement, le système de gestion de l'Organisation présente des sources d'inefficacité qui alourdissent la charge administrative pesant sur le personnel. Deuxièmement, l'efficacité et le rapport coût-efficacité des activités de coopération technique (c'est-à-dire le coût nécessaire à l'obtention d'un résultat donné) ne font pas l'objet d'un suivi dans le système de RBM. Si l'évaluation a mis en évidence de nombreux exemples de projets pour lesquels des gains d'efficacité et des économies ont été recherchés en raison de contraintes budgétaires, cette démarche n'était pas spécifiquement liée au système de RBM. Ces mesures d'efficacité ont toutefois été mises en œuvre parallèlement à des efforts visant à préserver la qualité et l'impact des réalisations des projets, et non au détriment de l'atteinte des résultats.

26. Si le système de gestion basé sur les résultats (RBM) du Plan d'action est, dans l'ensemble, opérationnel, l'établissement des rapports et les données relatives aux résultats concernent principalement les produits, et, au moment de l'évaluation, peu de tentatives avaient été faites pour mesurer les réalisations. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. Les indicateurs de réalisation sont souvent formulés à un niveau trop ambitieux, dans la mesure où ils rendent compte d'évolutions majeures des pratiques institutionnelles et des performances, qui ne peuvent raisonnablement être obtenues au cours d'un cycle de projet de deux ou trois ans. Ces indicateurs ne font donc pas l'objet d'un suivi systématique, ni au niveau des projets ni à celui du portefeuille. Comme indiqué plus haut dans la section consacrée à la pertinence, la mise en œuvre de l'assistance technique fondée sur les normes du Conseil de l'Europe dépend souvent de programmes nationaux de réforme à long terme ainsi que de financements provenant d'autres acteurs internationaux, ce qui peut entraîner un décalage important entre les projets et les réalisations auxquelles ils contribuent. L'Organisation ne dispose actuellement pas d'indicateurs adéquats permettant de mesurer les résultats à court terme, tels que les évolutions en matière de prise de conscience, de capacités ou de comportements au sein des institutions partenaires. Selon les personnes interrogées, il est prévu de combler cette lacune au cours de la période à venir en s'appuyant sur des méthodologies de mesure des changements sociaux et comportementaux. Les propositions de projet ne comportent pas non plus de théories du changement explicites exposant les liens de causalité entre les activités du projet et les résultats visés. Les rapports narratifs indiquent si les réalisations intermédiaires attendues (telles que les évolutions des politiques publiques et de la législation) se sont concrétisées, mais contiennent peu d'éléments sur les adaptations qu'il conviendrait d'apporter en conséquence aux activités des projets.

27. Malgré certaines limites du système de RBM, de nombreux éléments montrent que les enseignements tirés de l'expérience sont mis à profit et que les interventions sont adaptées, tant au niveau des projets qu'à celui du portefeuille. Les projets et leurs partenaires utilisent efficacement les travaux des organes de suivi du Conseil de l'Europe ainsi que les rapports sur les progrès accomplis dans le processus d'adhésion à l'Union européenne pour recenser les priorités et les obstacles. L'apprentissage dans le cadre des projets est favorisé par la stabilité des effectifs locaux occupant des fonctions de gestion de projet, ainsi que par le partage actif des connaissances et des informations entre les responsables de projet, par des canaux tant formels qu'informels. L'évaluation relève que le personnel local expérimenté contribue de manière importante à la souplesse de la mise en œuvre, grâce aux relations solides qu'il entretient avec les partenaires et à sa connaissance approfondie de l'évolution du contexte de mise en œuvre. La direction accorde au personnel local une large autonomie, lui permettant d'adapter les cadres logiques, les budgets et les activités sans devoir obtenir systématiquement l'approbation du siège. Dans le domaine de la gouvernance, l'évaluation a constaté que des évaluations trimestrielles du contexte et des capacités étaient réalisées dans le cadre de certains projets, afin d'adapter les activités aux besoins des partenaires et à leur

capacité de participation, compte tenu de l'évolution du conflit. Les enseignements tirés des projets s'appuient sur un large éventail d'outils d'évaluation, notamment des enquêtes de terrain systématiques et un retour d'information continu des parties prenantes. Ils sont complétés par des mécanismes de gouvernance bien établis, tels que les comités de pilotage semestriels des projets, ainsi que par des espaces d'échanges inclusifs, comme les « journées portes ouvertes », réunissant à la fois des collègues du Conseil de l'Europe et des donateurs externes. Les adaptations apportées aux projets reposent souvent sur des éléments attestant des progrès accomplis par l'Ukraine vers le respect des normes européennes dans les domaines concernés, plutôt que sur des éléments attestant de réalisations spécifiquement attribuables aux activités du Conseil de l'Europe. Il s'agit là d'une approche pragmatique, compte tenu des objectifs à long terme poursuivis par le Conseil de l'Europe en Ukraine et du grand nombre d'autres acteurs intervenant dans ce contexte, mais il est de ce fait plus difficile pour l'Organisation de démontrer sa contribution à des réalisations spécifiques.

28. **Les structures de gouvernance du Plan d'action et des projets offrent des cadres propices à l'apprentissage et à l'adaptation.** Le Comité de pilotage du Plan d'action se réunit une fois par an à Kyiv et rassemble des responsables du Conseil de l'Europe ainsi que des représentant·es des institutions nationales, des organisations de la société civile et des États membres. Ces réunions remplissent plusieurs fonctions : elles permettent d'informer les parties prenantes des progrès accomplis, de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience, de débattre des besoins et des priorités dans un contexte en évolution, et de convenir des priorités pour l'année suivante. Chaque projet dispose également d'un comité de pilotage qui se réunit au moins une fois par an afin d'examiner en profondeur les réformes relevant du projet. Ces réunions jouent à la fois un rôle de coordination et d'apprentissage à l'échelle du portefeuille.

2.2.2. Adéquation de la mobilisation et de l'allocation des ressources

29. **Le Plan d'action a été mis en œuvre dans un contexte marqué par des déficits de financement importants et persistants.** Il avait initialement été conçu pour répondre à des besoins initiaux de 50 millions d'euros, montant qui a ensuite été porté à 65 millions d'euros pour faire face à l'augmentation des besoins. Au cours de la première année de mise en œuvre, seuls 27,4 millions d'euros d'engagements de financement avaient été obtenus, dont 17,2 millions d'euros avaient été versés, ce qui laissait subsister un déficit de financement de 45 % (voir [tableau 3](#)). Les années suivantes, ce déficit s'est progressivement réduit grâce à des efforts supplémentaires de mobilisation de ressources, pour atteindre 17,5 % à la fin de 2025. Lors des entretiens, plusieurs parties prenantes ont fait état d'un décalage entre le ferme engagement politique en faveur de l'Ukraine affiché par les États membres et leur volonté de fournir les financements correspondants.

Tableau 3 : Évolution de la mobilisation des ressources en faveur du Plan d'action¹⁸

Exercice	Budget total estimé (€)	Financements engagés/reçus (€)	Déficit de financement (€)	Déficit de financement (%)
2023	50 000 000	27 400 00 engagés 17 157 654 reçus	22 600 000	45 %
2024	65 000 000 (budget révisé)	39 000 000 engagés	26 000 000	40 %
2025 (au 29 avril)	65 000 000	40 900 000 engagés	24 100 000	37 %
2025 (au 31 décembre)	65 000 000	53 600 000 engagés	11 400 000	17,5 %

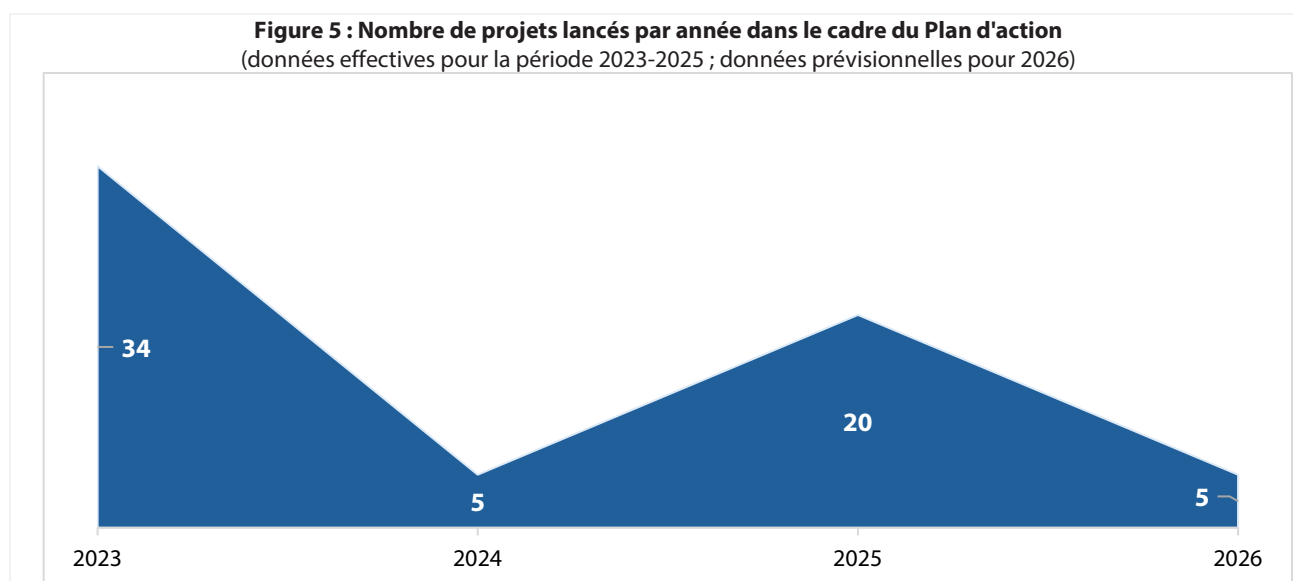
30. L'insuffisance persistante des financements a entraîné des conséquences directes et concrètes sur l'efficacité de la mise en œuvre du Plan d'action, contraignant l'Organisation à procéder à des arbitrages stratégiques. Ils ont notamment entraîné l'abandon ou le retrait de plusieurs initiatives prévues, en particulier dans les piliers « Droits humains » et « Démocratie », ainsi que le report, jusqu'à la fin de 2024, du lancement de projets relevant de plusieurs domaines de réalisation.

31. **L'Organisation a fait preuve de souplesse en lançant des activités avant même que leur financement ne soit assuré.** La figure 5 présente, à la date de septembre 2025, le nombre de projets lancés chaque année dans le cadre du Plan d'action. Selon les règles du Conseil de l'Europe, des projets peuvent être autorisés à démarrer avant que leur financement ne soit obtenu, à condition que leur obtention soit très probable et qu'un plan ait été établi pour revoir les budgets à la baisse en cas de déficit de financement¹⁹. Le Conseil de l'Europe a largement appliqué ce principe au portefeuille de projets relatif à l'Ukraine, en lançant 34 projets en 2023²⁰, soit un niveau d'engagement supérieur de 5,3 millions d'euros aux financements disponibles. La décision du Comité des Ministres de soutenir financièrement l'ensemble des Plans d'action par la réaffectation de crédits du budget ordinaire du Conseil de l'Europe a été mise à profit de manière stratégique pour compenser l'insuffisance des contributions volontaires en 2024 et 2025. À ce titre, 2,3 millions d'euros ont été alloués en 2024 et 4,5 millions d'euros en 2025 afin de contribuer à combler ce déficit. Cette décision a permis de poursuivre la mise en œuvre des projets et de faciliter le lancement de nouveaux projets pendant la période marquée par un déficit de financement, dans l'attente des contributions extérieures. L'Organisation a également intensifié ses activités de mobilisation de ressources en 2025, en renforçant ses démarches auprès des principaux donateurs.

18. Le tableau 3 présente le financement total du Plan d'action, qui comprend les budgets de l'ensemble des projets achevés, en cours de mise en œuvre ou prévus, qu'ils soient nationaux ou régionaux, ainsi que les coûts de gestion générale, les réserves, le mécanisme de réponse rapide et les coûts de coordination liés à la mise en œuvre du Plan d'action.

19. Rapport d'audit 2023 du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2023-2026.

20. Les chiffres comprennent les projets nationaux et régionaux du Plan d'action lancés chaque année, ainsi que les coûts de gestion générale, les coûts de coordination, les réserves et le mécanisme de réponse rapide. Il en va de même pour la figure 5.



32. Si cette souplesse se justifiait au regard des impératifs stratégiques orientant l'action à mener en Ukraine, elle a créé une incertitude considérable quant à la planification et à la mise en œuvre du portefeuille, ce qui faisait peser des risques sur le respect des délais et l'efficacité de l'exécution du Plan d'action. L'Organisation a pris plusieurs mesures pour atténuer ces risques. Elle a établi des critères précis permettant de déterminer quels projets pouvaient être lancés avant que leur financement ne soit assuré, de sorte que seules les activités présentant une forte valeur ajoutée soient engagées. Elle a également hiérarchisé et échelonné les activités au sein des projets en fonction des financements disponibles, tout en conservant la possibilité de les réduire si les financements attendus ne se concrétisaient pas. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Organisation avait obtenu 53,6 millions d'euros sur le budget total du Plan d'action. Il est important de souligner que ce montant est suffisant pour assurer la mise en œuvre intégrale de tous les projets en cours d'ici à la fin de 2026. Cela semble indiquer qu'au niveau du portefeuille, les risques liés au lancement anticipé des projets ont été bien maîtrisés. Au niveau des projets, en revanche, cela a eu des conséquences sur l'efficacité de l'utilisation des ressources, de nombreux projets ayant dû reporter ou annuler certaines activités, ou faire face à des augmentations imprévues de leur coût, imputables à la forte inflation et au contexte de guerre.

33. **L'insécurité a entraîné une augmentation considérable des coûts de fonctionnement.** Des dépenses telles que l'assurance contre les risques de guerre couvrant le personnel et les expert-es internationaux se rendant en Ukraine étaient inévitablement élevées, tandis que des dépenses courantes, comme les frais de déplacement, les services d'interprétation et la location de salles, ont également augmenté dans le contexte de la guerre. L'Organisation a aussi dû investir dans des moyens matériels de sécurité, notamment des équipements de protection individuelle et des véhicules blindés d'occasion. Il est probable que le manque d'expérience de l'Organisation dans les contextes d'insécurité ainsi que l'absence de relations établies avec les fournisseurs de biens et de services de ce type aient entraîné des coûts plus élevés. En outre, la nécessité d'organiser les principales manifestations et activités en dehors de l'Ukraine en raison des conditions de sécurité a considérablement accru les coûts de fonctionnement.

34. **De nombreux exemples montrent également que les fonds ont été réaffectés avec souplesse afin de s'adapter à l'évolution de la situation.** Ainsi, les économies réalisées lorsque les expert-es

internationaux n'étaient pas en mesure de se rendre en Ukraine ont été réaffectées au financement d'expert-es locaux, au paiement de frais de location de salles plus élevés ou aux déplacements de partenaires locaux à l'étranger. Dans certains cas, les projets ont réaffecté des fonds afin de répondre à des besoins essentiels de leurs partenaires, notamment pour l'acquisition de matériel informatique ou audiovisuel, de licences de logiciels ou de groupes électrogènes, leur permettant ainsi de poursuivre leurs activités. Cette pratique a été particulièrement fréquente dans les projets portant sur les enquêtes sur les crimes de guerre et leur documentation, sur l'environnement d'apprentissage fondé sur le programme HELP et sur la participation numérique des collectivités locales. L'expertise locale a également été mise à contribution pour élaborer les mécanismes relatifs aux personnes déplacées internes et à l'indemnisation, soutenir la réforme de la justice, recueillir des informations sur les crimes de guerre et appuyer les initiatives en faveur de la bonne gouvernance et de la réforme des collectivités locales. Les formations du Conseil de l'Europe ont aussi été intégrées dans des dispositifs nationaux existants, tels que l'École nationale des juges, le Centre de formation des procureurs et le système de formation à la gouvernance locale.

2.2.3. Recours à des modalités de mise en œuvre innovantes et économes en ressources

35. Le portefeuille de projets en Ukraine comporte de nombreux exemples d'adaptation des méthodes de mise en œuvre aux conditions opérationnelles difficiles. Nombre de ces adaptations ont été imposées par de fortes contraintes de sécurité ; certaines ont également permis de réaliser des économies, soit au niveau des projets, soit pour répondre aux besoins d'efficacité de leurs partenaires nationaux. Les exemples relevés dans l'ensemble du portefeuille comprennent notamment :

- le passage à des activités en ligne ou à des formats hybrides ;
- le recours accru à l'expertise nationale plutôt qu'à l'expertise internationale, notamment lorsqu'il était nécessaire d'intervenir à plus grande échelle, par exemple pour former les professionnel·les du droit et les responsables des collectivités locales, ce qui a permis de réduire les dépenses liées aux honoraires, aux déplacements et à l'interprétation ;
- la réduction des déplacements internationaux ;
- l'utilisation de locaux mis à disposition par les partenaires ;
- l'optimisation des ressources du gouvernement ukrainien consacrées aux enquêtes sur les crimes de guerre, par la fourniture de drones et la formation à leur utilisation pour recueillir des éléments de preuve aux fins de ces enquêtes ;
- le recours à la formation de formateurs, afin d'accroître la portée des activités de formation ;
- la mise en place de plateformes d'apprentissage numériques en lieu et place des activités de formation traditionnelles.

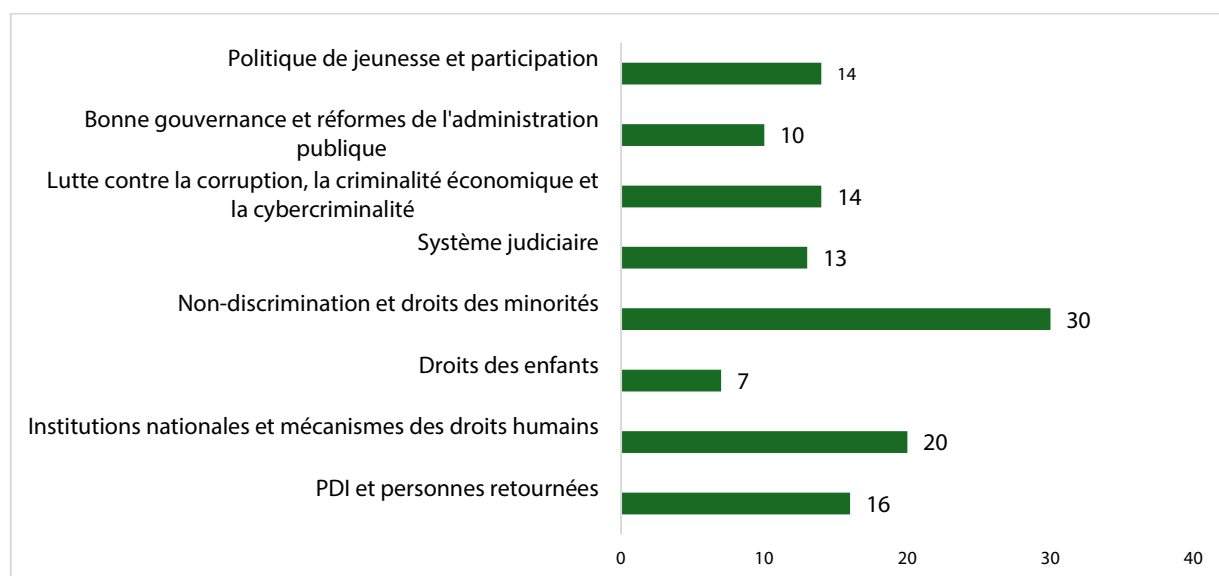
36. **À l'échelle du portefeuille, les équipes de projet ont adopté diverses mesures expressément destinées à maîtriser les coûts.** Par exemple, de grandes manifestations publiques destinées aux jeunes ont été déplacées de Kyiv à Lviv, où les coûts étaient nettement moins élevés, et des locaux mis à disposition par les partenaires ont été utilisés pour la tenue de manifestations plutôt que des hôtels. Dans le cadre du projet de réforme des services répressifs, des expert-es issu-es d'OSC ukrainiennes sont intervenu-es à titre gracieux en raison des contraintes de financement. Selon le responsable du projet, « les expert-es

ukrainien-nes ne sont pas de simples consultant-es ; ils et elles sont parties prenantes à l'avenir du pays. Leur motivation va souvent au-delà de la recherche d'une rémunération et témoigne d'un profond engagement personnel en faveur des réformes ».

37. **S'il existe des éléments indiquant que des économies ont été réalisées, les données relatives au rapport coût-efficacité ou à l'optimisation des ressources sont plus contrastées.** Les observations des parties prenantes donnent à penser que certaines de ces adaptations, en particulier la réduction des déplacements d'expert-es internationaux vers l'Ukraine et le passage aux activités en ligne, ont entraîné des compromis sur la qualité et l'efficacité du soutien. Les informateurs clés des institutions partenaires ont exprimé une nette préférence pour la reprise des formations et des activités de conseil en présentiel et ont insisté sur l'importance qu'il y avait à ce que les expert-es internationaux se rendent en Ukraine afin de mieux comprendre les réalités opérationnelles auxquelles les institutions partenaires étaient confrontées, comme les restrictions imposées par les conditions de sécurité, les coupures de courant, la mobilisation militaire du personnel, la pénurie de personnel qualifié et la complexité du contexte politique national. Même si ces choix peuvent continuer d'être dictés par des considérations de sécurité, les observations recueillies au sujet des compromis sur la qualité du soutien constituent un enseignement important.

2.2.4. Complémentarité et coordination avec les autres partenaires de développement

38. **Le Plan d'action est mis en œuvre dans un contexte où les donateurs sont très nombreux.** Dans le cadre de ses huit analyses thématiques approfondies, l'évaluation a recensé entre sept et 30 autres partenaires internationaux par domaine thématique (voir la figure 6), parmi lesquels figuraient des donateurs bilatéraux, des organismes multilatéraux, des fondations et des ONG internationales. Il s'agissait notamment de programmes de donateurs internationaux et d'ambassades menés dans des domaines connexes (par exemple, les droits des minorités, les enfants, les personnes déplacées internes, la réforme de la justice, la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance), de missions de l'UE et de programmes liés à l'UE, d'organismes internationaux œuvrant dans les domaines du droit et de l'établissement des responsabilités, ainsi que d'instituts de recherche. Compte tenu du grand nombre d'acteurs présents, il est important de réduire au minimum les doubles emplois et les chevauchements entre les interventions bénéficiant de financements extérieurs. Dans ce contexte, il est clairement apparu que le temps consacré à assurer la complémentarité et la coordination contribuait à l'efficacité.

Figure 6 : Nombre de partenaires de développement intervenant dans chaque domaine thématique

39. Le Conseil de l'Europe prend part à de multiples processus de coordination avec d'autres partenaires de développement, tant au niveau du siège qu'au niveau national. Ceux-ci prennent diverses formes : réunions de coordination des partenaires de développement, groupes de travail thématiques sectoriels, comités de pilotage de programmes, alignement stratégique sur des cadres internationaux et programmes conjoints. Le Conseil de l'Europe organise régulièrement des réunions des comités de pilotage du Plan d'action et des différents projets, auxquelles les donateurs internationaux et les ambassades sont invités à participer. Il participe aussi à des échanges informels avec d'autres partenaires de développement, ainsi qu'à des groupes de travail et à des manifestations organisées par le gouvernement. Les relations personnelles nouées de longue date jouent un rôle important. Le personnel national chargé des projets, qu'il s'agisse des responsables de projets ou des expert-es, apporte une contribution majeure, souvent en mobilisant ses réseaux de relations avec ses interlocuteurs au sein du gouvernement et le personnel d'autres partenaires de développement. Dans l'ensemble, les parties prenantes interrogées s'accordaient à considérer que la coordination constituait un point fort du Conseil de l'Europe.

40. **La coordination assurée par le gouvernement vise de son côté à mettre en adéquation les besoins institutionnels avec les priorités des partenaires internationaux.** Les autorités ukrainiennes dirigent ou coprésident des groupes de coordination tant nationaux qu'internationaux. Dans certains domaines thématiques, les partenaires nationaux déterminent leurs propres besoins et sollicitent l'aide de donateurs particuliers en fonction de leurs centres d'intérêt thématiques et de leurs domaines de spécialisation. Les comités de pilotage des projets et du Plan d'action tiennent également lieu de mécanismes de coordination et aident le Conseil de l'Europe à mieux comprendre les contributions des autres donateurs et à déterminer les domaines dans lesquels il peut apporter une valeur ajoutée. Cette forme de coordination permet de réduire au minimum les chevauchements, mais ne garantit pas nécessairement la cohérence au niveau stratégique. Toutefois, dans les domaines thématiques où intervient le Conseil de l'Europe, les normes européennes et les exigences du processus d'adhésion à l'UE fournissent un cadre général à la majeure partie de l'aide des partenaires de développement, assurant ainsi un certain degré de cohérence globale.

41. Comme indiqué plus haut dans la partie consacrée à la pertinence, cette approche permet au Conseil de l'Europe de mobiliser des investissements relativement modestes pour influencer sur des programmes d'aide souvent beaucoup plus importants mis en œuvre par d'autres partenaires de développement. Par rapport à la mise en œuvre de projets distincts dans des domaines d'intervention circonscrits, cette solution présente un très bon rapport coût-efficacité. Cela signifie toutefois que la réalisation des objectifs est tributaire de l'avancement d'autres activités sur lesquelles le Conseil de l'Europe n'exerce qu'une influence limitée.

2.3. Efficacité

2.3.1. Contribution à l'évolution de la législation, des politiques et des pratiques

42. **Les objectifs de réforme du Plan d'action s'inscrivent dans le long terme.** L'alignement de l'Ukraine, dont la démocratie est relativement jeune, sur les normes européennes en matière de démocratie, de droits humains et d'État de droit est un projet de longue haleine qui nécessite de profondes transformations des institutions, parfois face à de puissants intérêts attachés au statu quo. La guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine a fait de l'intégration à l'UE et de l'alignement sur les normes européennes un impératif stratégique pour le pays, tout en renforçant la dynamique politique en faveur de réformes qu'il aurait auparavant pu être plus difficile de faire progresser. Dans le même temps, elle a créé des conditions exceptionnellement difficiles pour les institutions ukrainiennes, en détournant des ressources publiques au profit de l'effort de guerre et en réduisant leur capacité à mener des réformes politiques et institutionnelles d'ampleur. La guerre a également exercé une immense pression sur la société et les institutions publiques ukrainiennes, faisant peser des risques réels et immédiats sur l'État de droit et les droits humains. Après le déclenchement de la guerre d'agression par la Fédération de Russie en février 2022, l'Ukraine a déposé un avis de dérogation à certaines garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme, et les élections restent suspendues en raison de la loi martiale. La guerre et les déplacements massifs de population ont engendré de nouvelles fractures sociales et vulnérabilités. Dans ce contexte, prévenir toute détérioration de la situation en matière de droits humains et d'État de droit constitue également un objectif important. Ces facteurs contextuels importants, à savoir l'inscription des processus de changement dans le long terme et le risque réel de retour en arrière, sous-tendent l'appréciation, par l'évaluation, de l'efficacité du soutien du Conseil de l'Europe.

43. **Dans ce contexte, le Plan d'action a obtenu des résultats significatifs dans la majorité des domaines de réforme.** Toutefois, la plupart de ces changements ne sont pas encore suffisamment aboutis pour que la population ukrainienne en sente les effets. Parmi les principaux résultats présentés au titre du Plan d'action figurent des modifications législatives donnant suite aux recommandations de la Commission de Venise dans des domaines tels que la réforme de la justice, la protection des minorités et la réforme de la législation sur les médias, ainsi que l'adoption d'une législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul sur la violence à l'égard des femmes. Le soutien du Conseil de l'Europe a permis de mettre en place des services de soutien pour répondre aux vulnérabilités engendrées par la guerre et de nouveaux mécanismes de participation des jeunes et des groupes minoritaires aux processus de gouvernance. Lors des entretiens, les principales parties prenantes ont confirmé qu'il s'agissait de contributions importantes au processus d'adhésion à l'UE et à l'adaptation des institutions au contexte de guerre, tout en les présentant comme des éléments s'inscrivant dans des trajectoires de réforme plus larges plutôt que comme des réalisations autonomes. L'évaluation visait à

déterminer si les changements apportés aux lois, aux politiques et aux institutions grâce au soutien du Conseil de l'Europe avaient entraîné une évolution des pratiques institutionnelles et, par voie de conséquence, eu des retombées concrètes sur la population ukrainienne. Dans les faits, les réformes ne sont pas encore suffisamment abouties pour qu'une évaluation de leurs effets concrets soit pertinente, même si des progrès ont été accomplis dans l'adaptation de la législation et la mise en place de changements institutionnels dans la plupart des domaines thématiques analysés.

44. Si les rapports narratifs rendent compte des progrès accomplis dans le cadre du Plan d'action, le système de suivi et d'établissement des rapports n'est pas conçu pour permettre une analyse quantitative des résultats au niveau du portefeuille. Le cadre logique du Plan d'action comprend des indicateurs d'impact et de réalisations intermédiaires, assortis de valeurs de référence et de valeurs cibles. Toutefois, comme indiqué plus haut dans la section consacrée à la gestion basée sur les résultats, ces indicateurs se situent à un niveau élevé (par exemple, l'évolution de l'efficacité des institutions partenaires) et les résultats ne font pas l'objet d'un suivi annuel. Il n'existe donc, à ce stade, aucune donnée quantitative sur les réalisations globales au regard du cadre logique du Plan d'action.

45. **L'équipe d'évaluation a donc procédé à sa propre analyse des réalisations dans huit domaines thématiques.** Dans chacun de ces domaines, les progrès accomplis vers les réalisations immédiates et intermédiaires du Plan d'action ont été évalués. Les résultats ont été tirés des rapports de projets du Conseil de l'Europe, validés au moyen d'entretiens et confrontés à des évaluations de référence réalisées par des tiers, telles que les rapports de l'UE sur le processus d'adhésion. L'équipe d'évaluation a utilisé une échelle de notation à six niveaux spécialement conçus pour évaluer les progrès accomplis vers les objectifs du Plan d'action et de la feuille de route de l'Ukraine pour l'adhésion à l'UE.

46. **Le tableau 4 présente les résultats pour chacun des domaines thématiques retenus aux fins des analyses approfondies²¹.** Il convient de noter que l'évaluation ne porte que sur les deux premières années et demie du Plan d'action quadriennal. D'autres résultats pourraient apparaître au cours des années suivantes. Il convient également de garder à l'esprit que les notes attribuées dans le cadre de l'évaluation rendent compte des progrès accomplis vers les résultats escomptés et non de l'ampleur des efforts déployés dans le cadre des projets du Conseil de l'Europe, les progrès ayant, dans la plupart des cas, dépendu des partenaires nationaux. Les facteurs favorables et défavorables à l'origine des notes présentées sont analysés plus en détail dans la section d, « Facteurs favorisant ou entravant l'efficacité », ainsi que dans les tableaux 6.c et 6.e.

Tableau 4 : Progrès accomplis vers les résultats escomptés du Plan d'action

Domaine thématique	Progrès vers les résultats escomptés du Plan d'action		Progrès confrontés au rapport de l'UE sur le processus d'adhésion	
	Note	Interprétation	Note	Interprétation
Droits des personnes déplacées et des personnes de retour	4	Progrès constants et large adoption ; certaines lacunes subsistent	4	Progrès très importants
Institutions et mécanismes nationaux des droits humains	3	Progrès solides, mais incomplets	3	Progrès importants

21. Vingt projets relevant de huit domaines thématiques ont été sélectionnés pour faire l'objet des analyses approfondies présentées ici. Pour une présentation de la méthode de constitution de l'échantillon, voir l'annexe 5.

Droits des enfants – guerre/après-guerre	4	Progrès très importants, témoignant d'une bonne capacité d'adaptation	4	Progrès très importants
Lutte contre la discrimination et protection des minorités	3	Progrès significatifs, mais inégaux	3	Progrès importants
Système judiciaire	2,5	Progrès inégaux / limités par certaines contraintes. Des avancées significatives, mais aussi des limites manifestes	2,5	Quelques progrès/progrès importants (contrastés, mais significatifs)
Corruption, criminalité économique et cybercriminalité ²²	4	L'un des domaines où les progrès sont les plus importants ²³	3	Progrès importants
Bonne gouvernance et réforme de l'administration publique	3	Progrès constants, mais inégaux	3	Progrès importants
Politique de jeunesse et participation des jeunes	4	Large adoption et grande pertinence	3	Progrès importants

Barème de notation :

5 - Progrès remarquables : attentes largement satisfaites ; de nombreux éléments attestent d'une institutionnalisation des changements et de leur large adoption.

4 - Progrès très importants : progrès manifestes et constants, avec une large adoption ; certaines lacunes subsistent.

3 - Progrès importants : progrès solides au regard des attentes ; réformes avancées, mais pas encore pleinement consolidées.

2 - Quelques progrès : mise en œuvre partielle ; produits obtenus, mais réalisations inégales ou encore à un stade précoce.

1 - Progrès limités : réalisations isolées ; attentes largement non satisfaites.

0 - Aucun progrès : aucun élément crédible n'atteste d'une évolution.

47. Dans le cadre de ses analyses thématiques approfondies, l'évaluation a recensé 46 réformes législatives et politiques élaborées sur la base des normes du Conseil de l'Europe. Celles-ci sont décrites en détail dans le tableau 5 figurant en annexe. Certaines des réformes les plus importantes, relevant des différents piliers du Plan d'action, sont résumées dans l'encadré 2.

48. La confrontation des informations contenues dans les rapports narratifs du Conseil de l'Europe avec les données relatives aux progrès accomplis par l'Ukraine sur la voie de l'adhésion à l'UE confirme que le Conseil de l'Europe a contribué à rapprocher l'Ukraine des normes européennes. Si le processus d'adhésion à l'UE a une portée plus large que le Plan d'action, les deux sont étroitement alignés dans de nombreux domaines thématiques. L'évaluation des progrès accomplis par l'Ukraine au regard des chapitres pertinents de l'acquis de l'UE, réalisée en 2025 par la Commission européenne²⁴, constitue la source la plus

22. L'évaluation a porté sur la période 2023-2025, au cours de laquelle les interventions du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption étaient exclusivement axées sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme, ainsi que sur le renforcement de la cybersécurité en Ukraine. Le soutien aux institutions nationales de lutte contre la corruption devait débuter en 2026.

23. Tout en tenant compte du contexte instable, marqué par des enquêtes très médiatisées sur des affaires de corruption en 2025, l'évaluation a apprécié les progrès au regard des résultats escomptés du Plan d'action. Dans le même temps, le rapport de l'UE sur le processus d'adhésion met en évidence l'instabilité des institutions gouvernementales ukrainiennes chargées de lutter contre la corruption, ce qui a entraîné une baisse de la note d'efficacité attribuée à ce domaine thématique.

24. [The European Commission Staff Working Document "Ukraine 2025 Report" \(SWD\(2025\) 759 final](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en), 4 novembre 2025, https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en.

fiable pour apprécier l'avancement des réformes en Ukraine. Elle met en évidence les domaines dans lesquels des progrès ont été accomplis, les principales lacunes et les obstacles systémiques aux progrès, tels que les blocages institutionnels, les risques de politisation, les intérêts particuliers et les contraintes liées aux ressources. Dans les domaines relevant des activités du Conseil de l'Europe, l'équipe a analysé la contribution de celui-ci aux résultats présentés.

- **Domaines où des progrès très importants ont été accomplis (note de 4) :** dans deux des domaines thématiques, à savoir, d'une part, les droits des PDI et des personnes de retour et, d'autre part, les droits des enfants, le Conseil de l'Europe a apporté une contribution décisive. En d'autres termes, son soutien a permis de remédier de manière systématique aux lacunes mises en évidence par la Commission européenne, et certains éléments attestent que cet appui a entraîné d'importants changements institutionnels.
- **Domaines où des progrès importants ont été accomplis (note de 3) :** dans cinq domaines - les institutions nationales des droits humains, la protection des minorités, la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et la cybercriminalité, la bonne gouvernance et l'administration publique, et la politique de jeunesse²⁵ -, le soutien du Conseil de l'Europe a permis de remédier à certaines des lacunes mises en évidence dans l'évaluation de la Commission européenne, mais les principales contraintes structurelles, politiques ou liées aux ressources qui freinent les progrès n'ont pas été levées. Dans ces domaines, les produits du Conseil de l'Europe peuvent être considérés comme créant des conditions favorables, sans toutefois suffire à combler l'écart par rapport aux normes européennes.
- **Domaines où quelques progrès, bien que limités, ont été accomplis (note de 2,5) :** dans le domaine de la réforme de la justice, la contribution du Conseil de l'Europe est plus modeste et a permis de renforcer dans une certaine mesure les capacités des partenaires, sans toutefois remédier directement aux lacunes majeures relevées par la Commission européenne. Il s'agit d'une réforme complexe à laquelle le Conseil de l'Europe contribue dans les domaines suivants : la stratégie en matière de justice et les mesures de rationalisation de la législation, la sensibilisation et le renforcement des compétences, la mise en place de nouveaux mécanismes relatifs aux préjudices liés à la guerre et l'amélioration de l'établissement des responsabilités. Toutefois, ces contributions ne répondent pas directement aux principales préoccupations structurelles de la Commission européenne, à savoir les blocages institutionnels et les contraintes politico-économiques.

Une analyse plus détaillée de la contribution du Plan d'action au processus d'adhésion à l'Union européenne dans huit domaines thématiques figure à l'annexe 6 / tableau 7.

49. **Il ressort de cette analyse que, d'une manière générale, des résultats appréciables ont été obtenus dans l'ensemble du portefeuille.** Dans quatre des huit domaines thématiques examinés (droits des personnes déplacées et des personnes de retour, droits des enfants, lutte contre le blanchiment de capitaux et cybercriminalité, et participation des jeunes), des progrès très importants ont été accomplis dans

25. Les programmes du Conseil de l'Europe relatifs à la participation des jeunes contribuent aux objectifs plus larges de la Commission européenne en matière de démocratie (participation civique, bénévolat et inclusion). L'analyse de la Commission européenne ne définit aucun critère de référence propre à la jeunesse dans la feuille de route ni aucune étape explicite en matière de politique de jeunesse.

la promotion de réformes visant à atteindre les résultats escomptés du Plan d'action, ce qui correspond à la note de 4 sur l'échelle d'évaluation. Cette appréciation repose sur des éléments montrant que, dans la majorité des domaines d'intervention, les institutions partenaires ont largement tenu compte des avis formulés. Les résultats se situent au niveau des réalisations immédiates : ils constituent donc des étapes du processus de réforme, même si de nouvelles réformes ou la poursuite des processus de mise en œuvre sont nécessaires pour obtenir les changements escomptés en matière de performance institutionnelle. Dans les quatre autres domaines (institutions nationales des droits humains, lutte contre la discrimination et protection des minorités, réforme de la justice, et bonne gouvernance et réforme de l'administration publique), les progrès sont limités ou modérés, ce qui fait apparaître les limites de la prise en compte des avis du Conseil de l'Europe. Dans le domaine de la justice, par exemple, la marge de manœuvre pour engager des réformes institutionnelles de plus grande ampleur s'est avérée réduite dans le contexte de guerre. Les résultats obtenus ont donc été principalement de nature préventive : ils ont par exemple consisté à préserver l'intégrité des procédures judiciaires sous le régime de la loi martiale. Ces résultats préventifs n'en sont pas moins importants dans le contexte ukrainien.

50. Dans l'ensemble, la contribution du Conseil de l'Europe est la plus importante dans le domaine des services sociaux et de la protection sociale, où le soutien pratique apporté aux partenaires nationaux peut produire des résultats appréciables dans le contexte de guerre. C'est particulièrement le cas lorsque le Conseil de l'Europe fournit des outils directement applicables (par exemple, des protocoles et des orientations), ainsi que des mécanismes permettant de les mettre en pratique (de nouveaux systèmes de gestion de la performance et de reddition de comptes). En revanche, dans les domaines qui nécessitent des changements institutionnels de grande ampleur (tels que la réforme de la justice et de l'administration publique), l'évaluation a mis en évidence moins de changements visibles dans les pratiques ou dans la performance des institutions du fait de l'action du Conseil de l'Europe. Les résultats font apparaître une tendance positive, qui indique qu'en peu de temps, le Plan d'action a permis de réduire l'écart avec les normes européennes dans plusieurs domaines thématiques. Ils montrent toutefois également que le soutien du Conseil de l'Europe ne suffit pas à surmonter les blocages politiques et structurels majeurs.

Encadré 2 : Quelques réalisations marquantes ressortant des analyses thématiques approfondies

- Stratégie nationale relative aux PDI, services destinés aux PDI et intégration des PDI dans les communautés d'accueil, plateforme « Prykhystok » ;
- Premiers travaux de conception du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (recueil d'informations sur les préjudices) ;
- Plateforme d'apprentissage en ligne HELP destinée aux professionnel·les du droit (utilisation en progression constante ;
- Mise en conformité de la législation nationale relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux avec les normes du Groupe d'action financière (GAFI) et de MONEYVAL ;
- Portail de formation continue du Service de sécurité de l'Ukraine : perfectionnement professionnel ininterrompu du personnel pendant la guerre ;
- Pilotage d'un système d'évaluation qualitative de la performance du personnel du Bureau national d'enquête ;
- Poursuite des progrès en matière de décentralisation, intégration des normes relatives aux droits humains (concernant les PDI, les anciens combattants et les groupes vulnérables), pôles civiques ;
- Renforcement des capacités des collectivités locales, assemblées citoyennes ; soutien à 70 collectivités libérées de l'occupation ;
- Amélioration de la politique nationale en faveur de la jeunesse grâce à l'adoption de normes professionnelles applicables aux travailleurs de jeunesse ; intégration des responsables de jeunesse dans les mouvements européens de jeunesse.

2.3.2. Contribution apportée pour faire face aux difficultés et aux vulnérabilités créées par la guerre

51. Il ressort de l'évaluation que le Plan d'action a largement contribué, dans différents domaines thématiques, à répondre aux besoins liés à la guerre et à réduire les vulnérabilités qui y sont associées. Les interventions ont notamment consisté à fournir des conseils et à renforcer les capacités des institutions partenaires afin de les aider à repérer et à soutenir les groupes en situation de vulnérabilité, notamment les PDI, les anciens combattants, ainsi que les femmes et les enfants touchés par la guerre. Un soutien a été apporté au gouvernement pour faire face aux pressions que la guerre exerce sur la société²⁶, notamment aux déplacements massifs de population, à l'insécurité en matière de logement, aux difficultés en matière de protection sociale et aux violences sexuelles liées au conflit, qui touchent aussi bien les femmes que les hommes. Le soutien dans le domaine de la justice a été réorienté afin de contribuer à préserver l'État de droit et la qualité de la justice sous le régime de la loi martiale. Un soutien a été apporté aux parquets et aux services répressifs pour les enquêtes et les poursuites relatives aux crimes de guerre, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la surveillance électronique et du renseignement de sources ouvertes. Une expertise a également été apportée afin de protéger les infrastructures critiques contre les cybermenaces. Dans le secteur de la gouvernance, le soutien du Conseil de l'Europe a contribué à renforcer les capacités des collectivités locales dans les zones touchées par la guerre et celles libérées de l'occupation, ainsi qu'à intégrer la participation citoyenne et les principes relatifs aux droits humains dans leurs cadres de gouvernance. Dans l'ensemble, ces éléments témoignent de l'importance attachée à la fourniture d'un soutien pratique pour faire face aux difficultés liées à la guerre.

52. Dans l'ensemble du portefeuille du Plan d'action, une attention particulière a été accordée aux vulnérabilités et aux difficultés liées à la guerre, ce qui a donné lieu à un large éventail de réalisations immédiates, parmi lesquelles figurent notamment les suivantes :

- **PDI et personnes de retour** : élaboration d'un mécanisme d'indemnisation pour les logements détruits ; mise en place d'un dispositif national d'allocations-logement ; création d'une plateforme en ligne permettant de mettre en relation les PDI et les familles d'accueil ; création d'une base de données unifiée sur les PDI afin de faciliter le recensement des besoins et le ciblage des services d'aide ; adoption de mesures visant à améliorer l'accès des groupes à mobilité réduite aux services ;
- **mécanismes nationaux de protection des droits humains** : élaboration de voies de recours pour les personnes survivantes de crimes de guerre, notamment de violences sexuelles liées au conflit, ainsi que pour leurs familles ; élaboration de procédures opérationnelles standard pour le traitement des plaintes liées à la guerre ; mise en place de procédures de classification et d'évaluation des « préjudices liés à la guerre » ; création de plateformes en ligne destinées à mieux faire connaître les droits ; ajustements apportés aux programmes de réadaptation en milieu carcéral afin de tenir compte des besoins des anciens combattants ;
- **droits des enfants** : élaboration de mesures visant à offrir aux enfants une protection d'urgence, à prévenir la traite, à leur fournir un soutien psychosocial et une aide juridique d'urgence et à

26. [Les droits sociaux en Ukraine en temps de guerre](#), Charte sociale européenne, décembre 2022.

assurer la réintégration des enfants déplacés en situation de vulnérabilité, notamment des enfants orphelins ou en situation de handicap ;

- **protection des minorités** : adoption de nouvelles dispositions législatives et de nouvelles politiques relatives aux discours de haine alimentés par le conflit ; intégration de nouvelles catégories de vulnérabilité dans la planification de la protection sociale ; élaboration de mécanismes souples d'aide sociale destinés aux minorités vivant à proximité de la ligne de front ou dans les zones de front ;
- **système judiciaire** : adaptations visant à préserver le fonctionnement de la justice et le respect des normes applicables sous le régime de la loi martiale ; mise en place de procédures d'enquête et de poursuite relatives aux crimes de guerre et aux violations graves des droits humains ; élaboration de normes relatives à l'utilisation du renseignement de sources ouvertes et aux enquêtes facilitées par la technologie ;
- **criminalité économique et cybercriminalité** : modifications de la législation et des politiques en matière de sanctions, d'actifs virtuels et de vérification des bénéficiaires effectifs, ainsi qu'harmonisation de la définition de l'infraction de blanchiment de capitaux ; élaboration d'indicateurs relatifs au financement de la prolifération ; renforcement du cadre juridique régissant la recevabilité des preuves électroniques et des éléments issus du renseignement de sources ouvertes, ainsi que des capacités techniques nécessaires à leur traitement, notamment dans le contexte des crimes de guerre ;
- **bonne gouvernance et administration publique** : soutien aux collectivités locales des territoires libérés de l'occupation et des zones de front (par exemple, outils de gouvernance pour la relance et mesures visant à assurer la continuité des fonctions de l'administration publique) ; prise en compte des besoins des PDI, des personnes de retour et des anciens combattants dans la gouvernance et la budgétisation locales ; mesures visant à promouvoir la participation citoyenne à la gouvernance locale sous le régime de la loi martiale ;
- **politique de jeunesse et participation des jeunes** : mise en place de services d'aide destinés aux jeunes déplacés, aux jeunes souffrant de traumatismes et aux jeunes à risque ou en situation de vulnérabilité ; élaboration d'une boîte à outils pour un travail de jeunesse tenant compte des traumatismes ; travail de jeunesse mobile dans les territoires libérés de l'occupation et les zones de front.

Ces adaptations liées à la guerre et les réalisations correspondantes sont présentées plus en détail dans le tableau 8 figurant dans les annexes.

2.3.3. Contribution à l'égalité entre les genres et aux droits humains

53. Les rapports du Conseil de l'Europe font état de progrès importants dans la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (également appelée « Convention d'Istanbul »), que l'Ukraine a ratifiée en 2022. Bien que ce domaine d'activité n'ait pas été retenu aux fins d'une analyse approfondie dans le cadre de la présente évaluation, les données disponibles sur les projets indiquent que le Plan d'action a contribué de manière appréciable au renforcement des capacités et de l'expertise nationales en matière de prévention et

de lutte contre la violence domestique. Les entretiens ont mis en évidence le rôle joué par le Conseil de l'Europe face à la forte augmentation des violences à l'égard des femmes qui a suivi l'invasion à grande échelle. Cette situation a engendré un ensemble complexe de défis en matière de prévention et d'établissement des responsabilités. Les contributions du Conseil de l'Europe sont notamment les suivantes :

- élaboration de nouvelles lignes directrices et de nouveaux outils destinés à aider les principaux groupes professionnels, notamment les procureur-es et les professionnel·les de la santé mentale et des interventions d'urgence, à soutenir les victimes de violences sexuelles liées au conflit, conformément aux normes de la Convention d'Istanbul ;
- formation de 906 professionnel·les, notamment de professionnel·les assurant des services de première ligne, de membres des forces de police, de professionnel·les du droit et d'agent-es publics, à l'application d'approches centrées sur les victimes ;
- élaboration de guides pratiques à l'intention des membres des forces de police sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en temps de guerre ;
- soutien à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par l'Ukraine, notamment au moyen de réunions de haut niveau et de l'élaboration de matériels de sensibilisation ;
- soutien à la prévention par l'éducation, notamment au moyen d'outils élaborés dans le droit fil de l'article 14 de la Convention d'Istanbul relatif à la prévention de la violence par l'éducation formelle et informelle ;
- soutien aux ONG de défense des droits des femmes pour mener des actions de sensibilisation à la Convention d'Istanbul.

54. Selon le Conseil de l'Europe, la dimension de genre a été intégrée dans l'ensemble du portefeuille grâce à la mise en œuvre de la boîte à outils sur l'intégration de la dimension de genre et au déploiement de conseillers et de conseillères spécialisés. Cette démarche a permis d'intégrer la dimension de genre dans toutes les activités de coopération, y compris les travaux d'expertise législative et les produits analytiques. En outre, le Conseil de l'Europe a dispensé des formations et fourni des orientations essentielles au personnel sur le terrain et aux partenaires nationaux afin de garantir une gestion des projets tenant compte de la dimension de genre.

55. Alors que la procédure d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Ukraine est en cours, les rapports du Conseil de l'Europe et les rapports parallèles²⁷ des ONG font état d'obstacles persistants et systémiques à la mise en œuvre effective de la Convention d'Istanbul, notamment la faible proportion de plaintes pour violence domestique auxquelles la police donne suite, le financement insuffisant des services spécialisés, les attitudes discriminatoires au sein des institutions publiques du système judiciaire et l'insuffisance des données disponibles. À ce stade, peu d'éléments attestent donc de réalisations de niveau supérieur, malgré les efforts importants déployés pour renforcer les capacités des organismes compétents.

27. « [Rapport alternatif sur le chapitre 23 "Justice et droits fondamentaux" et le chapitre 24 "Justice, liberté et sécurité" du rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par l'Ukraine dans le cadre du paquet d'élargissement de l'Union européenne pour 2024](#) », Agence pour les initiatives législatives et al., 2025.

56. **Dans l'ensemble des analyses thématiques approfondies, les contributions à l'égalité entre les genres ont principalement pris la forme de cadres de protection fondés sur les droits.** C'est dans les activités visant à apporter un soutien direct aux groupes en situation de vulnérabilité que la contribution à l'égalité entre les genres a été la plus marquée. Par exemple, les activités consacrées aux PDI et aux personnes de retour ont contribué à mettre en place des voies d'accès aux services pour les femmes rendues plus vulnérables par des discriminations intersectionnelles (par exemple, les femmes roms) ou par leur déplacement. Dans les projets relatifs à la gouvernance, une attention a été accordée à la suppression des obstacles à la mobilité rencontrés par les femmes en situation de handicap, tandis que les activités consacrées à la jeunesse ont notamment visé à aider les décideurs et les décideuses ainsi que les professionnel·les à concevoir de meilleures politiques de jeunesse tenant compte de la dimension de genre et répondant aux besoins des jeunes femmes en situation de vulnérabilité. Dans les projets visant des changements institutionnels de plus grande ampleur, les résultats escomptés étaient formulés à un niveau très général, et les projets retenus dans l'échantillon ne comportaient pas d'activités spécifiquement consacrées à l'égalité entre les genres ni ne prévoyaient de suivre les réalisations propres à ce domaine. Dans l'ensemble des projets, l'intégration de la dimension de genre a principalement consisté à assurer un suivi reposant sur des données ventilées par sexe et à recenser la participation des femmes aux activités des projets (par exemple, la formation d'agentes des services répressifs et la participation de femmes à des conférences).

57. L'évaluation met en évidence une contribution importante à la promotion des droits humains, l'accent étant mis sur le soutien aux groupes rendus plus vulnérables par la guerre. Les analyses approfondies font clairement apparaître que des travaux d'analyse ont été menés dans le cadre de certains projets afin de repérer les vulnérabilités liées à la guerre et que les activités ont été réorientées en conséquence. Ces actions ont été solidement ancrées dans les normes européennes relatives aux droits humains ainsi que dans les travaux des organes de suivi et des organes consultatifs du Conseil de l'Europe. De nombreux éléments concordants montrent que le Plan d'action soutient les PDI et les personnes de retour les plus vulnérables, les enfants touchés par la guerre, les groupes minoritaires exposés à la discrimination et aux discours de haine, ainsi que les communautés touchées par la guerre. Une attention constante est accordée à l'élaboration de normes et de garanties fondées sur les droits, au ciblage de l'aide sociale, ainsi qu'au renforcement des mécanismes nationaux de protection des droits humains et de l'accès à la justice. Les travaux consacrés à la lutte contre la discrimination et aux droits des minorités ont notamment comporté une analyse détaillée des risques et des vulnérabilités liés à la guerre afin de mieux cibler les interventions. Le soutien aux mécanismes nationaux de protection des droits humains a notamment pris la forme d'outils pratiques dans des domaines tels que l'actualisation des garanties en matière de détention afin de protéger des groupes comme les anciens combattants et les personnes poursuivies pour collaboration. La connaissance des normes relatives aux droits humains par les professionnel·les du droit a été renforcée grâce à la plateforme en ligne HELP (formation aux droits humains pour les professionnels du droit). Le projet consacré à la lutte contre le blanchiment de capitaux a permis d'éviter une application inappropriée des instruments de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) risquant d'entraver les activités légitimes des ONG, contribuant ainsi à préserver la transparence de leurs opérations et à garantir leur accès à des financements pour les futurs efforts de reconstruction.

2.3.4. Facteurs favorisant ou entravant l'efficacité

58. L'évaluation avait pour objectif de mettre en évidence les facteurs ayant contribué à l'efficacité des activités du Conseil de l'Europe en Ukraine ou, au contraire, l'ayant entravée. Au fil des analyses approfondies, l'évaluation a permis de recenser les facteurs qui semblent avoir favorisé ou freiné l'obtention de résultats significatifs, ainsi que d'analyser les tendances récurrentes afin de déterminer si certaines conditions étaient nécessaires ou suffisantes et quelles combinaisons de facteurs se sont révélées déterminantes selon les circonstances. Les facteurs ont ensuite été classés en deux catégories : les facteurs internes (liés à la conception et à la mise en œuvre des projets ou aux caractéristiques organisationnelles du Conseil de l'Europe) et les facteurs externes (liés aux caractéristiques des institutions partenaires ou au contexte opérationnel). Comme indiqué au début de la présente section, l'analyse porte sur les progrès accomplis au cours des deux dernières années et demie en vue d'atteindre des objectifs de réforme qui s'inscrivent dans le long terme. Elle met donc nécessairement l'accent sur les facteurs qui contribuent aux premiers résultats obtenus, plutôt que sur les perspectives d'obtention de réalisations à long terme. Les résultats détaillés de cette analyse figurent à l'annexe 6, section e.

59. Les analyses approfondies montrent que les projets les plus susceptibles de produire des résultats sont ceux dans lesquels les contributions du Conseil de l'Europe (par exemple, l'expertise technique, le soutien consultatif et les orientations fondées sur les normes) conduisent directement à des changements dans les pratiques et les performances des institutions partenaires. En revanche, les progrès à court terme sont plus difficiles à observer lorsque des changements significatifs supposent d'importantes réformes organisationnelles, des investissements considérables dans les infrastructures ou des processus de mise en œuvre exigeant des ressources importantes. Dans ces cas, les réalisations dépendent de la disponibilité des ressources ainsi que des décisions de nombreux autres acteurs, sur lesquelles le Conseil de l'Europe n'exerce aucune influence directe. Autrement dit, les projets offrant les meilleures perspectives de succès à court terme sont ceux dans lesquels la chaîne de causalité entre les activités du Conseil de l'Europe et l'évolution des pratiques organisationnelles est relativement courte et qui reposent sur un nombre plus limité d'hypothèses concernant le soutien d'autres acteurs. Cela ne signifie pas pour autant que le Conseil de l'Europe devrait se limiter aux interventions les plus simples. Comme indiqué précédemment, lorsque les activités du Conseil de l'Europe visent à orienter des processus de réforme à long terme et des investissements plus importants réalisés par d'autres partenaires de développement, elles peuvent contribuer à des changements structurels de bien plus grande ampleur, notamment en apportant un soutien institutionnel aux partenaires gouvernementaux dans l'élaboration d'outils et de mécanismes procéduraux adaptés au contexte national, destinés à faire évoluer les modalités d'intervention des organismes partenaires et à assurer la mise en œuvre effective de la législation adoptée. Elles sont donc susceptibles d'offrir un très bon rapport coût-efficacité. En contrepartie, les résultats mesurables mettront davantage de temps à se concrétiser et seront plus incertains.

60. Plusieurs autres facteurs favorables sont apparus de manière récurrente dans les analyses approfondies :

- les projets reposant sur une demande nationale clairement exprimée et une forte appropriation nationale, en lien avec les objectifs stratégiques de l'Ukraine, ont bénéficié d'une adhésion plus forte et d'un engagement accru ;

- les mécanismes de coordination structurés – tels que les comités de pilotage, les groupes de travail interinstitutionnels, les groupes de travail spécialisés et les dispositifs de dialogue structuré – ont été régulièrement cités comme ayant favorisé la cohérence des interventions, limité les chevauchements et facilité la mise en œuvre ;
- les projets solidement ancrés dans l'expertise du Conseil de l'Europe et dans son autorité en tant que gardien des normes européennes ont exercé l'influence la plus forte auprès des institutions partenaires ;
- les membres du personnel du Conseil de l'Europe – en particulier le personnel national – disposant de réseaux solides et de relations de confiance avec leurs homologues au sein des institutions partenaires ont joué un rôle déterminant dans la qualité du soutien fourni ;
- les projets appliquant une approche de gestion adaptative, offrant la souplesse nécessaire pour redéfinir les priorités ou modifier l'enchaînement des activités et des dépenses en fonction de l'évolution des besoins des partenaires ou du contexte extérieur, étaient davantage susceptibles d'obtenir des résultats mesurables ;
- l'efficacité est la plus manifeste lorsque les projets traduisent les normes du Conseil de l'Europe en outils concrets et applicables ainsi qu'en mécanismes opérationnels. En revanche, les programmes reposant uniquement sur un dialogue concernant les politiques à mener ou sur des activités de formation étaient moins susceptibles d'entraîner des changements visibles dans les pratiques organisationnelles ;

Les facteurs mentionnés comme ayant freiné le rythme et l'ampleur des réformes étaient notamment les suivants :

- les coûts de fonctionnement élevés liés aux impératifs de sécurité, qui ont détourné une partie des ressources des activités essentielles ;
- les contraintes pesant sur les déplacements des membres du personnel international et des expert-es internationaux vers l'Ukraine et à l'intérieur du pays, ainsi que les restrictions de sécurité limitant l'accès aux territoires situés à proximité de la ligne de contact ;
- les conditions de sécurité ayant entraîné l'annulation ou le report d'activités (parfois en application du principe consistant à ne pas nuire) ;
- les perturbations des infrastructures, notamment les coupures d'électricité ;
- les retards dans la mobilisation des financements du Plan d'action, ayant conduit au report ou à la réduction de certaines activités prévues ;
- les changements fréquents à la tête des institutions partenaires, les restructurations organisationnelles et la rotation du personnel en leur sein, qui ont entraîné une faible capacité d'absorption et, dans certains cas, une perte totale de la mémoire institutionnelle ;
- les contraintes politiques ou politico-économiques, qui rendent les réformes délicates ou susceptibles d'être entravées par des intérêts établis.

61. **Dans l'ensemble, la tendance suivante se dégage.** Lorsque le soutien fondé sur les normes fournies par le Conseil de l'Europe s'accompagne d'une forte demande nationale et de mécanismes de coordination efficaces, les réformes tendent à progresser. En revanche, dans un contexte marqué par l'instabilité liée à la guerre, les changements fréquents au sein des institutions partenaires et les moyens limités dont disposent les administrations, les processus de réforme sont menés avec davantage de prudence et progressent plus lentement. Cette tendance est propre au contexte de guerre auquel l'Ukraine est confrontée et aux fortes pressions que celui-ci exerce sur les institutions partenaires. Elle peut être formalisée comme suit.

- **Fondements indispensables.** Dans tous les domaines thématiques où des progrès mesurables ont été observés, trois conditions fondamentales étaient systématiquement réunies :
 - une forte demande nationale et une appropriation institutionnelle ;
 - des activités de soutien fondées sur la légitimité normative du Conseil de l'Europe et son expertise reposant sur les normes ;
 - une capacité à adapter les modalités de mise en œuvre afin d'assurer la continuité des activités malgré les perturbations liées à la guerre.

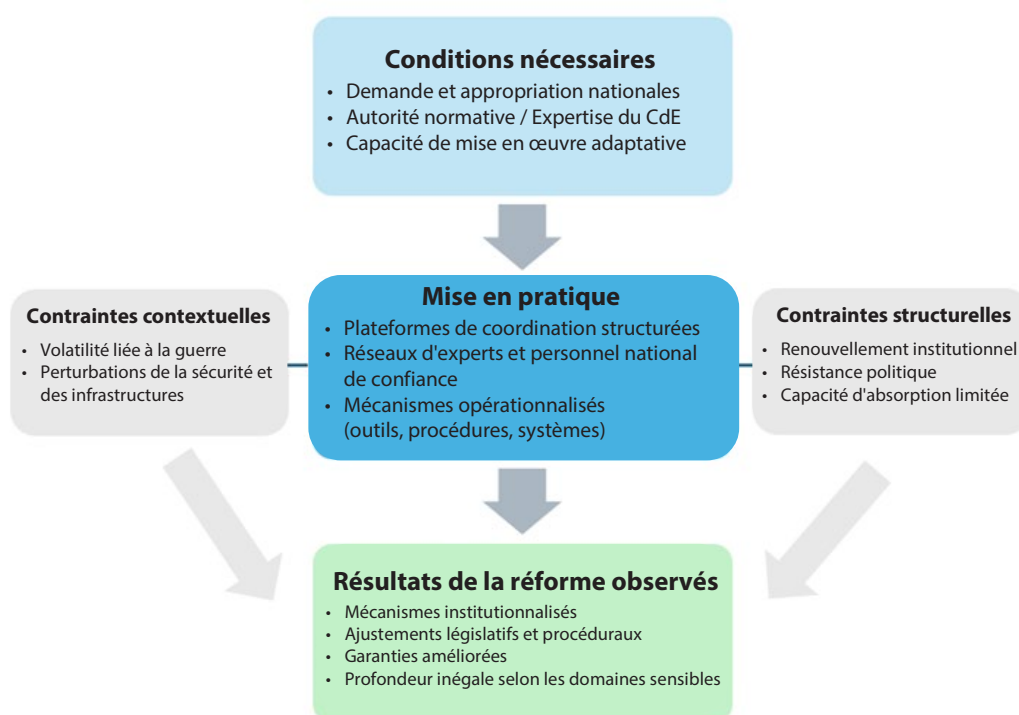
Ces conditions semblent nécessaires, sans toutefois être suffisantes à elles seules.

- **Traduction des normes dans la pratique.** Lorsque les réformes avaient davantage progressé, un deuxième ensemble de conditions était réuni :
 - des mécanismes de coordination efficaces permettant d'organiser les contributions des différents acteurs ;
 - un accès à des réseaux d'expert-es spécialisé-es et à un personnel national bénéficiant de la confiance des partenaires ;
 - la traduction des normes en mécanismes opérationnels (procédures, outils et systèmes).

Dans ces cas, les orientations normatives sont allées au-delà du dialogue consultatif et ont commencé à influencer sur les pratiques et les performances des institutions.

- **Facteurs limitants.** L'efficacité était toutefois freinée par des pressions structurelles et contextuelles, notamment :
 - l'instabilité liée à la guerre et les contraintes de sécurité ;
 - les changements fréquents au sein des institutions et les réorganisations constantes ;
 - les résistances politico-économiques dans les domaines de réforme sensibles ;
 - la faible capacité d'absorption des institutions partenaires.

Lorsque ces contraintes étaient à la fois fortes et durables, l'ampleur des réformes demeurait limitée, même lorsque les autres facteurs de réussite étaient réunis. Cette configuration est représentée graphiquement à la [figure 7](#).

Figure 7 : Efficacité dans un contexte de guerre : chaîne de causalité

62. L'analyse qualitative des contributions (AQC) conduit à conclure que les progrès accomplis en vue d'atteindre les réalisations escomptées ne dépendaient pas uniquement de l'expertise du Conseil de l'Europe et de sa capacité à adapter la mise en œuvre de ses activités, mais également d'un certain nombre de facteurs favorables, notamment des relations de confiance établies avec les partenaires nationaux et d'une coordination efficace avec les autres acteurs internationaux. Les progrès les plus importants en matière de réforme ont été observés lorsque l'assistance technique ne se limitait pas à un rôle consultatif, mais comprenait également des outils opérationnels destinés à renforcer les pratiques administratives et les pratiques d'enquête des services répressifs. Dans les domaines où les contraintes contextuelles ou structurelles étaient les plus fortes, en particulier dans celui de la réforme de la justice, l'ampleur des réformes est demeurée limitée malgré l'importance du soutien fourni sur le plan normatif.

3. Conclusions

63. **Le Plan d'action présente un fort degré d'alignement stratégique sur les priorités de réforme de l'Ukraine et sur son processus d'adhésion à l'Union européenne.** Dans les huit domaines thématiques analysés, les interventions sont systématiquement alignées sur le programme national de réforme de l'Ukraine et sur les priorités de la feuille de route relative à l'adhésion à l'Union européenne. Cet alignement est particulièrement marqué lorsque les programmes portent sur des domaines prioritaires soumis aux fortes pressions du contexte de guerre (LBC/FT, cybercriminalité, protection des PDI et participation des jeunes). Cette pertinence est renforcée par une conception des projets fondée sur la demande et par une appropriation institutionnelle clairement établie, évitant ainsi l'imposition de programmes de réforme conçus de l'extérieur.

64. **Le Plan d'action s'appuie sur l'avantage comparatif du Conseil de l'Europe.** Les programmes mettent à profit l'autorité normative de l'Organisation, de ses mécanismes de suivi et de sa capacité de conseil. Son rôle d'acteur neutre fondant son action sur les normes renforce sa légitimité dans des domaines politiquement sensibles où d'autres acteurs peuvent se heurter à des limites tenant à leur crédibilité ou à leur mandat.

65. **La capacité d'adaptation au contexte de guerre a renforcé la pertinence stratégique du Plan d'action.** Loin de détourner les réformes de leurs objectifs, la guerre a entraîné une réorientation des programmes qui en a renforcé la pertinence, en particulier dans des domaines tels que les preuves électroniques, les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la résilience de la gouvernance locale, la protection des enfants et les droits des personnes déplacées. Le Plan d'action a démontré sa capacité à s'adapter à l'évolution des besoins tout en préservant les objectifs de réforme à long terme.

66. **Les modalités adaptatives de mise en œuvre ont assuré la continuité des activités, mais ont eu une incidence sur l'ampleur des transformations.** Le recours généralisé aux activités en ligne et aux formats hybrides a permis d'assurer la continuité des programmes dans les conditions de guerre et de maîtriser les coûts, mais il peut aussi avoir limité les changements de comportement, la formation d'alliances et l'instauration de relations de confiance dans certains domaines de réforme.

67. **Les contraintes liées aux ressources ont eu une incidence sur l'ampleur des interventions plutôt que sur leur orientation stratégique.** Des contraintes de financement et des retards dans la mise à disposition des ressources ont réduit l'ampleur et la portée de certaines interventions (notamment dans les domaines de la cybercriminalité et des droits des minorités). Toutefois, rien n'indique que ces contraintes financières aient fondamentalement modifié les priorités stratégiques ; elles ont plutôt conduit à revoir à la baisse l'ambition des interventions et leur couverture géographique.

68. Des processus de gestion basés sur les résultats sont en place et activement utilisés pour la gestion du portefeuille de projets, mais ils engendrent certaines inefficiences administratives. Ils ont parfois été jugés contraignants compte tenu de l'évolution constante du contexte opérationnel et de la nécessité d'ajuster fréquemment les interventions. L'existence de systèmes parallèles de gestion basée sur les résultats et de gestion financière entraîne certains doublons dans les procédures et complique le suivi des coûts par domaine de résultats. Néanmoins, le système de RBM a contribué à maintenir l'alignement d'un vaste portefeuille de projets sur les réalisations stratégiques du Plan d'action.

69. **L'efficacité est la plus élevée lorsque les normes sont traduites en mécanismes opérationnels.** Dans l'ensemble des domaines thématiques, les progrès accomplis dans les réformes sont les plus visibles lorsque les orientations fondées sur les normes ont été traduites en mécanismes concrets et directement utilisables, tels que les procédures d'indemnisation en matière de logement, les pratiques de gestion des preuves électroniques, les outils de démocratie délibérative ou les services d'aide à l'obtention de documents administratifs au moyen d'unités mobiles. En revanche, lorsque les interventions reposent principalement sur un dialogue consultatif sans traduction opérationnelle, les réalisations demeurent plus limitées.

70. **L'appropriation nationale est une condition nécessaire à la mise en œuvre effective des réformes.** Lorsque la demande des institutions et l'appropriation par celles-ci étaient clairement établies, les produits des interventions étaient davantage susceptibles de se traduire par des modifications des procédures ou de la législation. En revanche, dans les domaines politiquement sensibles ou caractérisés par une instabilité institutionnelle - en particulier dans celui de la réforme de la justice - les progrès ont été plus limités malgré une solide expertise technique et un fort alignement sur les normes du Conseil de l'Europe.

71. **L'instabilité liée à la guerre constitue le principal facteur limitant l'ampleur et le rythme des réformes.** Les risques pour la sécurité, les changements de personnel au sein des institutions, les perturbations des infrastructures et les capacités d'action limitées des administrations ont fortement influé sur l'ampleur et la rapidité de la mise en œuvre des réformes. Ces contraintes n'ont pas empêché les progrès, mais elles expliquent les différences observées entre les domaines thématiques, en particulier dans le cas des réformes sensibles sur le plan structurel.

72. **Des dispositifs de coordination structurés renforcent l'efficacité.** La présence de comités de pilotage, de groupes de travail spécialisés, de plateformes de dialogue et de mécanismes de coordination est systématiquement associée à une plus grande cohérence des réformes et à une réduction des doubles emplois. Lorsque la coordination est institutionnalisée plutôt qu'assurée de manière informelle, les normes sont davantage susceptibles d'être intégrées dans les processus décisionnels.

4. Enseignements tirés

73. La présente section met en évidence plusieurs enseignements qui pourraient contribuer à l'élaboration du prochain Plan d'action et, éventuellement, des futures activités du Conseil de l'Europe dans des contextes de guerre.

Travailler dans un contexte de guerre exige une souplesse structurée plutôt qu'une adaptation au cas par cas

74. L'évaluation confirme que la capacité d'adaptation était indispensable pour intervenir efficacement dans des conditions de guerre. Toutefois, cette souplesse reposait souvent sur le pouvoir d'appréciation informel des responsables plutôt que sur des processus structurés d'apprentissage et d'adaptation. Les projets du Plan d'action étaient les plus efficaces lorsque :

- des plans de travail permettant une réaffectation rapide des ressources avaient été élaborés ;
- des scénarios de remplacement avaient été conçus à l'avance en accord avec les partenaires ;
- des programmes d'activités structurés en modules et des supports préenregistrés étaient utilisés afin de limiter les conséquences des coupures d'électricité et des interruptions de la connexion internet ;
- les activités basculaient rapidement des formats en présentiel vers des formats hybrides lorsque les conditions de sécurité se dégradaient.

75. À l'inverse, lorsque les projets n'étaient pas conçus de manière suffisamment souple, les adaptations pouvaient créer des lourdeurs administratives, en ce qu'elles nécessitaient des modifications formelles des cadres logiques et des plans de travail.

76. Des évaluations formelles des risques sont intégrées dans la méthodologie de gestion de projet (PMM), tant au niveau du Plan d'action qu'à celui des projets. Elles comprennent des plans d'atténuation des risques opérationnels et des risques pour la sécurité, mis à jour chaque année ou chaque fois que la situation évolue. Parmi les autres mesures de gestion des risques figurent le mécanisme de réaction rapide (QRM)²⁸, des indicateurs de classement des projets et des politiques de sécurité. Toutefois, au-delà de la gestion des risques et des ajustements ponctuels, l'évaluation n'a mis en évidence aucune approche organisationnelle clairement définie prévoyant une mise en œuvre souple et adaptative dans des environnements instables et à haut risque.

Enseignement n°1 : La gestion adaptative est d'autant plus efficace qu'elle est anticipée et systématisée. Il serait utile de formaliser, dès la conception des futures interventions, des scénarios de remplacement et des mécanismes garantissant la souplesse nécessaire à leur adaptation.

²⁸ Le mécanisme de réaction rapide (QRM) est un outil stratégique conçu pour fournir aux États membres, pendant les phases critiques des processus de réforme, une expertise juridique et une expertise en matière de politiques publiques, pouvant être mobilisées rapidement et avec souplesse. Le QRM fonctionne dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. La Commission de Venise est le principal fournisseur de cette expertise, aux côtés d'autres organes spécialisés du Conseil de l'Europe.

La présence sur le terrain demeure indispensable pour instaurer des relations de confiance, même dans un environnement numérique

77. Si le recours généralisé aux activités en ligne s'est imposé en raison des conditions de sécurité particulièrement difficiles, l'ensemble des parties prenantes a estimé qu'il ne saurait remplacer pleinement la présence sur le terrain des conseiller·ères du Conseil de l'Europe. Les activités en ligne présentent certes un bon rapport coût-efficacité, mais elles ne permettent pas, dans la même mesure, d'instaurer des relations de confiance ni de favoriser les changements de comportement. Les personnes interrogées ont notamment insisté sur :

- l'importance qu'il y avait à maintenir à Kyiv une équipe nationale en prise directe avec la situation du pays ;
- les limites des formations en ligne pour l'ensemble des catégories de partenaires, mais plus particulièrement pour les services répressifs, les juges et les hauts responsables ;
- l'intérêt des échanges à huis clos, en présentiel, pour les questions complexes ou politiquement sensibles.

Enseignement n° 2 : Les modalités hybrides de mise en œuvre permettent d'élargir la portée des interventions et d'en améliorer l'efficacité, mais l'approfondissement des réformes continue de dépendre d'un engagement fondé sur des relations de confiance. Lorsque les conditions de sécurité le permettent, le recours à des échanges stratégiques en présentiel peut constituer un choix plus approprié dans le cas de réformes sensibles.

Si l'expertise nationale constitue un complément précieux à l'expertise internationale, elle ne saurait s'y substituer

78. Compte tenu des difficultés rencontrées pour faire venir des expert·es internationaux en Ukraine, le recours à l'expertise nationale ukrainienne pour certaines fonctions s'est révélé important. Dans le même temps, l'expertise internationale demeure indispensable pour assurer l'alignement sur les normes et apporter une perspective comparative. Il ressort de l'évaluation que :

- les expert·es nationaux disposent souvent des connaissances opérationnelles les plus pertinentes pour la mise en œuvre des activités dans un contexte de guerre ;
- une combinaison équilibrée d'expertise nationale et internationale produit les meilleurs résultats dans les réformes juridiques complexes ;
- le recours à des contrats conclus par étapes et à des mécanismes de contrôle de la qualité améliore la qualité des produits techniques.

79. La décision du siège de demander au personnel local de regagner son lieu d'affectation en Ukraine malgré le conflit en cours a été difficile pour l'Organisation et, sans aucun doute, éprouvante pour les membres du personnel concernés. Nombre de celles et ceux qui sont rentrés après une longue absence ont eu beaucoup de mal à s'adapter aux conditions de guerre. Cette décision s'est néanmoins révélée judicieuse sur le plan stratégique et a eu un effet positif sur la mise en œuvre du Plan d'action. Elle a contribué à améliorer la coordination et à renforcer la confiance entre les équipes de projet et les partenaires nationaux,

à accroître l'efficacité opérationnelle et à adapter plus étroitement les activités à l'évolution du contexte national et des besoins.

Enseignement n° 3 : L'efficacité de l'Organisation en Ukraine s'est appuyée à la fois sur son autorité normative internationale et sur une expertise nationale ancrée dans le contexte local. Cette dernière a parfois été considérée comme une solution de remplacement mise en œuvre en urgence en raison des restrictions limitant les déplacements des expert-es internationaux vers l'Ukraine, alors qu'elle s'est en réalité révélée déterminante pour la réussite de la mise en œuvre du Plan d'action. Lors de l'élaboration des futurs Plans d'action, il conviendrait d'examiner explicitement les moyens de parvenir à un juste équilibre entre l'expertise internationale et l'expertise nationale présente sur le terrain.

5. Recommandations

Point soulevé : Les résultats en matière de prévention, c'est-à-dire le fait d'éviter tout recul en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, constituent des objectifs stratégiques dans un contexte de guerre, mais ne sont explicitement formulés ni dans le Plan d'action actuel, ni lors de la conception des projets, ni dans le cadre de l'établissement des rapports.

Recommandation n° 1 : le nouveau Plan d'action, ainsi que les projets élaborés dans ce cadre, devraient intégrer une analyse de l'évolution des menaces pesant sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains en Ukraine à mesure que la guerre se poursuit, prévoir des modalités d'un soutien permettant de s'adapter à l'évolution de la situation et d'atténuer les effets de ces menaces, et rendre compte des résultats obtenus dans les rapports narratifs.

Adressée à la Direction de la coordination des programmes (DPC), au niveau du Plan d'action, et aux principales entités administratives (MAE) opérationnelles, au niveau des projets ; priorité élevée ; mise en œuvre immédiate.

Point soulevé : Les réalisations sont les plus importantes lorsque les normes du Conseil de l'Europe sont traduites en mécanismes opérationnels (outils procéduraux, protocoles institutionnels, modèles pour la prise de décision, etc.) qui facilitent la mise en œuvre des nouvelles lois et politiques.

Recommandation n° 2 : la possibilité de mettre au point des outils opérationnels destinés à faciliter la mise en œuvre de nouvelles lois et politiques devrait être plus explicitement envisagée lors de la conception des interventions du prochain Plan d'action.

Adressée aux MAE opérationnelles ; priorité élevée ; mise en œuvre immédiate.

Point soulevé : La forte rotation du personnel et la perte de mémoire institutionnelle au sein des institutions partenaires constituent un obstacle majeur à l'obtention et à la pérennité des résultats.

Recommandation n° 3 : dans le cadre du prochain Plan d'action, la conception des projets devrait prévoir un soutien aux institutions partenaires afin de les aider à mettre en place des mécanismes de préservation de la mémoire institutionnelle, tels que des outils de suivi des réformes, des séances d'information à l'intention des responsables nouvellement nommés et des documents de transmission des connaissances.

Adressée aux MAE opérationnelles ; priorité élevée ; mise en œuvre immédiate.

Point soulevé : Les différentes interventions menées dans le cadre du Plan d'action ne sont pas assorties de théories du changement explicites présentant les liens de causalité entre les activités du Conseil de l'Europe et les réalisations attendues, ainsi que les hypothèses qui sous-tendent ces liens. Des théories du changement explicites contribueraient à orienter le choix des indicateurs intermédiaires et fourniraient une base permettant d'examiner périodiquement s'il convient d'adapter les activités. Lorsque l'obtention des résultats attendus dépend de l'action d'autres acteurs, cette dépendance devrait être explicitée dans la théorie du changement et il conviendrait d'examiner périodiquement si cette hypothèse demeure raisonnable.

Recommandation n° 4 : dans le cadre du nouveau Plan d'action, la conception des projets devrait intégrer des théories du changement expliquant comment les interventions permettront d'obtenir les résultats escomptés et énonçant clairement les risques et les hypothèses. Dans le cadre du processus annuel d'établissement des rapports, les équipes de projet devraient utiliser ces théories du changement comme base de réflexion pour déterminer ce qui fonctionne et pourquoi, si les hypothèses et les mécanismes de changement restent plausibles et si des adaptations du programme sont nécessaires.

Adressée à la DPC (pour le modèle de proposition de projet) et aux MAE opérationnelles ; priorité moyenne ; mise en œuvre à moyen terme.

Point soulevé : La coordination avec les autres partenaires de développement apparaît comme une condition essentielle de réussite, mais elle demeure souvent informelle plutôt qu'institutionnalisée. Dans le cadre de certains projets, une cartographie plus formelle des différents partenaires et de leurs domaines d'intervention a été réalisée, mais celle-ci ne constitue pas un élément systématique de la gestion des projets.

Recommandation n° 5 : dans chacun des principaux domaines d'activité couverts par le Plan d'action, le Conseil de l'Europe devrait dresser une « cartographie des complémentarités » faisant apparaître les principaux partenaires de développement, le rôle du Conseil de l'Europe et son avantage comparatif, les éventuels accords de répartition des tâches ainsi que les possibilités de partenariat stratégique. Ces cartographies devraient être mises à jour périodiquement dans le cadre du cycle annuel d'établissement des rapports.

Adressée à la DPC ; priorité moyenne ; mise en œuvre à moyen terme.

Point soulevé : La capacité d'adaptation a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre du Plan d'action, mais elle a souvent pris la forme de changements ponctuels et d'une redéfinition fréquente des activités, plutôt que de l'intégration d'éléments de souplesse dans la conception des programmes et dans les systèmes de gestion. Dans un contexte incertain, les méthodes de gestion adaptative réduisent le coût des ajustements progressifs en faisant de la conception des projets un processus continu et en permettant d'adapter les activités, leur enchaînement et l'affectation des ressources en vue d'atteindre les objectifs poursuivis. L'adaptation devient ainsi un processus d'apprentissage continu plutôt qu'une succession d'ajustements réactifs. D'autres aménagements peuvent également se révéler appropriés dans les contextes marqués par la guerre, tels qu'une modification du degré de délégation de pouvoirs, un allègement des procédures d'achat et une simplification des exigences relatives à l'établissement des rapports. L'expérience acquise en Ukraine pourrait être mise à profit dans les futures opérations du Conseil de l'Europe menées dans des contextes marqués par la guerre.

Recommandation n° 6 : la Direction de la coordination des programmes (DPC) devrait envisager d'élaborer un guide de programmation adaptative pour les opérations du Conseil de l'Europe menées dans des contextes marqués par la guerre. Ce guide devrait aller au-delà de la gestion traditionnelle des risques et traiter notamment des approches de programmation souples, des règles de prise de décision, de la définition de priorités pour l'affectation des fonds, des modalités d'établissement des budgets et d'achats pour faire face à différentes éventualités, de la communication, du maintien de conditions de sécurité pour les activités sur le terrain ainsi que de l'adaptation des processus de suivi.

Adressée à la DPC ; priorité moyenne ; mise en œuvre à moyen terme.

Point soulevé : Le Conseil de l'Europe utilise la Boîte à outils sur l'intégration de la dimension de genre dans les projets de coopération, un outil complet qui fournit des orientations pratiques permettant d'intégrer cette dimension dans l'ensemble des activités de coopération. Elle porte notamment sur la production de travaux d'analyse et la fourniture d'une expertise législative dans l'ensemble des projets. Toutefois, les éléments recueillis lors de l'évaluation ont montré que, dans la plupart des projets, la mise en œuvre a principalement consisté à assurer un suivi ventilé par sexe et à mesurer la participation des femmes aux activités. En revanche, l'analyse des projets de loi sous l'angle du genre, l'examen des effets potentiels des réformes sur les femmes et d'autres aspects importants de l'égalité de genre ont été laissés de côté, en particulier dans les programmes à caractère technocratique et ceux visant à renforcer les capacités des partenaires nationaux.

Recommandation n° 7 : dans le cadre du prochain Plan d'action, les interventions devraient davantage intégrer les principes d'égalité de genre en passant d'indicateurs de parité femmes-hommes fondés sur les activités à une approche systémique de l'intégration de la dimension de genre. Il conviendrait notamment de rendre obligatoire l'évaluation de l'impact sur l'égalité de genre au stade de la conception des projets, d'intégrer l'analyse de genre dans l'ensemble des objectifs stratégiques et des protocoles institutionnels et de prévoir des mécanismes explicites imposant de rendre compte de la manière dont chaque réalisation d'un projet favorise ou entrave l'égalité de genre, telle qu'elle est définie dans la Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029 de l'Organisation.

Adressée aux MAE opérationnelles ; priorité moyenne ; mise en œuvre à moyen terme.

Annexes

Lien vers le document : <https://rm.coe.int/48802bf4d3>.

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.