

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

Mai 2026



INTRODUCTION

Cette évaluation porte sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2023-2026 "Résilience, relance et reconstruction", le plus vaste plan d'action jamais mis en place par l'Organisation pour un seul pays, dont le budget a été porté à 65 millions d'euros afin de répondre aux besoins croissants liés à la guerre. Le Plan d'action aide l'Ukraine à progresser

dans l'adoption des normes européennes en matière d'État de droit, de démocratie et de droits humains, tout en remédiant aux tensions et aux vulnérabilités provoquées par la guerre d'agression menée par la Russie. Au moment de l'évaluation, il comprend 54 projets répartis en 16 domaines de résultats relevant de trois piliers : les droits humains, l'État de droit et la démocratie.



POURQUOI CETTE ÉVALUATION ?

Commandée par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation et réalisée par une équipe externe indépendante au cours de l'avant-dernière année du Plan d'action, cette évaluation a permis de recueillir des informations sur la valeur stratégique, les performances opérationnelles et les résultats. Les constats serviront à orienter la conception du prochain Plan d'action pour l'Ukraine, prévu pour 2027. L'évaluation a porté à la fois sur un examen global du portefeuille de projets et sur des analyses ciblées dans plusieurs domaines thématiques, couvrant des projets dont le budget total s'élève à 22,4 millions d'euros.

QUELS SONT LES CONSTATS DE L'ÉVALUATION ?



Alignement stratégique

Le Plan d'action présente un fort alignement stratégique avec les priorités nationales de l'Ukraine et son objectif constitutionnel d'adhésion à l'UE, renforcé par une conception axée sur la demande et l'autorité normative du Conseil de l'Europe. Sa conception flexible s'est avérée essentielle pour maintenir sa pertinence face à l'évolution de la situation en temps de guerre.



Efficacité

Des progrès significatifs ont été réalisés dans la plupart des domaines de réforme, notamment en transformant les normes européennes en outils concrets. Parmi les résultats obtenus, on compte l'amélioration des droits des personnes déplacées et des rapatriés, le renforcement de la protection de l'enfance, des réformes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, des mesures contre la cybercriminalité, ainsi qu'une participation accrue des jeunes. La réactivité en temps de guerre a renforcé la pertinence stratégique de l'Organisation, dont les activités se sont adaptées pour répondre aux problèmes liés aux déplacements de population, aux crimes de guerre, à la protection des minorités, aux violences sexuelles liées au conflit et aux garanties judiciaires sous la loi martiale.



Contraintes

Les progrès ont été plus limités dans les domaines des réformes structurelles complexes, notamment dans celui de la justice, où les résultats dépendent de changements institutionnels à grande échelle et de la contribution de multiples acteurs. Une forte rotation du personnel au sein des institutions, des contraintes de sécurité et d'importants déficits de financement (un déficit de 45 % en 2023, ramené à 17,5 % fin 2025) ont toutefois modéré le rythme et l'ampleur des réformes.



Efficience

Le Plan d'action dispose d'un système de management et de suivi opérationnel qui a permis de maintenir le cap d'un vaste portefeuille de projets dans un contexte instable, malgré des déficits de financement atteignant 45 % la première année, ayant entraîné des retards et l'annulation de certaines activités. La mise en œuvre a pu s'adapter grâce à des modalités en ligne et à un recours accru à l'expertise nationale, ce qui a permis de réduire les coûts, mais a parfois nui à la qualité de l'appui. Le suivi a continué de se concentrer sur les activités mises en œuvre plutôt que sur les résultats obtenus, et la coordination avec les partenaires de développement, bien que globalement solide, s'est souvent appuyée sur des accords informels plutôt que sur des structures claires.

... ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET BONNES PRATIQUES



- Une flexibilité structurée est essentielle en temps de guerre. L'adaptabilité a donné les meilleurs résultats lorsqu'elle a été anticipée et intégrée dès la conception des projets, par le biais de plans d'urgence, de programmes modulaires et de scénarios de secours convenus au préalable, plutôt que de reposer sur des ajustements ponctuels.
- La présence physique est importante, même dans un environnement numérique. La mise en œuvre en ligne a permis d'assurer la continuité, mais n'a pas pu garantir l'instauration d'un climat de confiance ni le changement de comportement indispensables à la mise en œuvre de réformes sensibles ou complexes.
- L'expertise nationale est un complément précieux à l'expertise internationale, mais ne saurait s'y substituer. Le maintien du personnel national sur place, dans des conditions de guerre, s'est avéré déterminant pour la mise en œuvre réussie du Plan d'action.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS



1. **Intégrer l'analyse des risques et un soutien adaptatif** : le Plan d'action doit analyser l'évolution des menaces sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains et prévoir des options de soutien réactif et d'atténuation.
2. **Développer des outils opérationnels** : la conception des projets doit inclure explicitement le développement d'outils et de mécanismes pour appliquer les nouvelles lois et politiques.
3. **Préserver la mémoire institutionnelle** : soutenir les institutions via des tableaux de suivi des réformes, de séances d'information pour les nouveaux responsables et de notes de transmission
4. **Intégrer les théories du changement** : la conception des projets doit articuler les liens de causalité et d'hypothèses entre les activités et résultats, utiles pour la réflexion annuelle.
5. **Cartographier la complémentarité avec les partenaires** : préparer et mettre à jour des cartes des principaux partenaires, l'avantage comparatif du Conseil de l'Europe et les opportunités de collaboration.
6. **Élaborer des lignes directrices de programmation adaptative** : publier des directives pour les opérations du Conseil de l'Europe dans les contextes de guerre, incluant approches flexibles, règles décisionnelles et budgétisation d'urgence.
7. **Renforcer la dimension de genre** : passer des indicateurs de parité basés sur les activités à une analyse institutionnelle couvrant les objectifs et protocoles des projets, conformément à la **Stratégie d'égalité de genre 2024-2029**.



COMMENT A ÉTÉ CONDUITE CETTE ÉVALUATION ? ...

Collecte des données 2024-2025

Rapport finalisé mai 2026



20

projets examinés en profondeur
8 analyses thématiques approfondies



57

entretiens avec informateurs clés
80 répondants
(53 % de femmes)



3

critères d'évaluation :
pertinence, efficacité, efficacité

... EN SAVOIR PLUS



Rapport : www.coe.int/evaluation