Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

Une voie vers la réforme :

Cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

Une voie vers la réforme:

Cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006

Novembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ACRONYMES FRÉQUEMMENT UTILISÉS ii
RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF iii
SAUT DANS LE FUTUR EN GUISE D'AVANT-PROPOS vi
OBJET DU DOCUMENT 1
LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA RÉFORME 2
Les intérêts du Canada 2
L'Ukraine : description générale 3
La situation politique 5
La situation économique 14
La situation environnementale 19
La sûreté nucléaire 20
La dimension sociale de la transition 21
La réforme agricole 23
L'égalité des sexes 25
LES LEÇONS TIRÉES 28
Les changements prennent du temps 29
Créer un environnement porteur 29
Se montrer plus proactif 29
Faire preuve de flexibilité 29
Assurer la coordination/ travailler en partenariat 30
Mieux tirer parti des ressources canadiennes 30
LES ACTIVITÉS DES AUTRES DONATEURS 32
La transition économique 32
La gouvernance 32
La réforme du secteur social 33
L'agriculture 34
L'environnement 35
L'énergie 36
Les autres donateurs de l'Europe centrale et de l'Est 36
LE CADRE DE PROGRAMMATION 38
Le but et l'objectif 40
Les principaux éléments de programme 41
Les structures de gouvernance et les capacités institutionnelles 42
Le renforcement de la société civile 43
Les ressources de programmation 44
Les thèmes transversaux 45
LES RISQUES 46
LA CONCLUSION 48
ANNEXE I - Renseignements généraux sur l'Ukraine I
ANNEXE II - Activités des autres donateurs II
ANNEXE III -- Projets canadiens en cours en Ukraine IV
ANNEXE IV - Cadre de programmation de pays pour l'Ukraine VIII

LISTE D'ACRONYMES FRÉQUEMMENT UTILISÉS

ACDI	Agence canadienne de développement international
API	Administration publique des impôts
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BNU	Banque nationale d'Ukraine
CEI	Communauté des États indépendants
CNT	Centrale nucléaire de Tchernobyl
CSTU	Centre pour la science et la technologie en Ukraine
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institutions financières internationales
GUOAM	Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Moldavie
MEDC	Mécanisme élargi de crédit du FMI
MTS	Maladie sexuellement transmissible
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PME	Petites et moyennes entreprises
PREE	Programme Renaissance Europe de l'Est
SACO	Service d'assistance canadien aux organismes
TACIS	Programme d'assistance technique à la Communauté des États indépendants et à la Géorgie
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF

Ce document définit l'orientation qui sera imprimée à la programmation du Canada en matière de coopération technique en Ukraine pour la période allant de 2002 à 2006. Il brosse également un tableau de la situation sociale, économique et politique du pays. Les conclusions, qui guideront la programmation de l'Agence en Ukraine au cours des cinq années à venir, reposent sur les leçons tirées des dix années d'expérience de l'ACDI dans le domaine de la programmation canadienne dans l'ex-Union soviétique. Ce document est également le fruit de vastes consultations auprès des partenaires du secteur public, des organisations non gouvernementales et du milieu institutionnel en Ukraine, ainsi que de la communauté d'origine ukrainienne, d'autres ministères fédéraux et provinciaux, des administrations municipales, des organisations non gouvernementales et des institutions du Canada. Nous avons également demandé l'avis des donateurs internationaux.

En 1991, l'Ukraine a obtenu son indépendance de l'Union soviétique. Non seulement cet événement a-t-il marqué un tournant dans l'histoire du pays, mais c'était la première fois qu'il allait être véritablement souverain, après avoir été sous domination étrangère pendant quelque 1 000 ans. L'Ukraine était donc dépourvue des outils fondamentaux d'un État : banque centrale, fonction publique professionnelle, institutions propres à une économie de marché, politique étrangère indépendante, système juridique et système judiciaire fondés sur la primauté du droit, institutions de la société civile, pour ne nommer que ceux-là.

On ne saurait trop insister sur l'importance de l'Ukraine en tant que pont entre l'Est et l'ouest, ainsi que sur le rôle central qu'il joue dans la stabilité de l'Europe dans son ensemble. Dans un avenir prochain, l'Ukraine constituera la frontière orientale de l'Union européenne. Il est primordial pour assurer la sécurité et la stabilité de l'Europe que cet immense pays, qui compte environ 50 millions de citoyens, soit lié aux structures de sécurité euro-atlantique.

Si le Canada s'intéresse depuis longtemps à l'Ukraine, ce n'est pas seulement pour des raisons de sécurité et de politique étrangère, mais aussi parce qu'il compte une importante communauté d'origine ukrainienne. Fruit de plus d'un siècle d'immigration, cette communauté permet au Canada de disposer des ressources culturelles, universitaires et institutionnelles nécessaires pour comprendre l'évolution de l'Ukraine. La présence au Canada de plus d'un million de citoyens d'orgine ukrainienne lui permet d'avoir des ressources linguistiques et culturelles auxquelles peu d'autres donateurs ont accès, si tant est qu'il y en a.

L'Ukraine a fait de véritables progrès en ce qui touche la réforme de l'économie et l'instauration de systèmes démocratiques de gouvernement, notamment au cours des deux ou trois dernières années. Toutefois, malgré des réussites politiques valables, les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance ont été marquées par de grandes promesses de réforme qui, malheureusement, sont largement restées lettre morte. Cette inaction a

provoqué un désenchantement généralisé à l'égard du gouvernement, particulièrement parmi les plus âgés, et le scepticisme à l'égard de l'utilité de la démocratie et de l'économie de marché.

L'Ukraine devra surmonter des obstacles fondamentaux dans les années à venir si elle souhaite obtenir des appuis pour la réforme et les conserver. Elle devra continuer de renforcer l'économie nationale (y compris poursuivre la réforme de l'agriculture, un secteur crucial) afin de faire profiter tous les groupes de la société des avantages économiques de la réforme, reconstituer le filet de sécurité sociale qui a été dévasté par la difficile situation économique dans les années qui ont suivi l'indépendance, créer une fonction publique professionnelle et des structures gouvernementales dont l'intégrité est une valeur fondamentale, ainsi qu'améliorer l'égalité des sexes et la viabilité de l'environnement.

La gouvernance est l'élément commun aux défis que posera la transition en Ukraine dans les cinq années à venir, tant les structures de gouvernance, les capacités institutionnelles que le renforcement de la société civile. Vu le défi à relever et les ressources relativement modestes de l'ACDI, environ 19 millions de dollars canadiens par année, nous avons choisi de concentrer nos ressources sur la gouvernance, en adoptant une approche à la fois descendante (structures de gouvernance et capacités institutionnelles) et ascendante (renforcement de la société civile), de même que sur l'élaboration des politiques et la primauté du droit. Cette approche permettra de maximiser la cohérence de la programmation, l'élaboration des politiques et la primauté du droit pouvant être traitées au niveau macro (structures de gouvernance) et au niveau communautaire (société civile) et les impacts dans un domaine pouvant renforcer les progrès accomplis dans d'autres secteurs.

Bien que la programmation de l'ACDI portera de manière générale sur les structures de gouvernance et les capacités institutionnelles, de même que sur le renforcement de la société civile, nous n'envisageons pas l'application stricte d'une programmation sectorielle particulière. De cette façon, nous conserverons la souplesse nécessaire pour adapter la programmation à l'évolution rapide de la situation en Ukraine et axer cette dernière sur les domaines liés à la gouvernance ou à la société civile où une action urgente peut être nécessaire ou dans lesquels le Canada possède des compétences particulières et peut contribuer de manière significative aux efforts de réforme de l'Ukraine.

L'approche de l'ACDI est généralement conforme à celle des autres bailleurs de fonds en Ukraine, dont un bon nombre ont revu leurs stratégies de programmation récemment. L'ACDI veillera à ce que ses programmes, dans la mesure du possible, stimulent les synergies avec la programmation de ces autres donateurs afin de maximiser l'impact de ses interventions. Par ailleurs, à l'intérieur de sa programmation, l'ACDI s'efforcera de faire en sorte que ses interventions se complètent et se renforcent afin d'exercer un effet de levier sur les modestes ressources canadiennes.

En conclusion, nous devons reconnaître que la réforme en Ukraine est une entreprise de longue haleine. La mise en place et le bon fonctionnement des outils d’un État sont des tâches difficiles. L’ACDI a pris des engagements à long terme à l’égard de la programmation en Ukraine et tirera parti des compétences et de l’expérience acquises au cours des dix dernières années, ainsi que de l’énorme savoir-faire de la communauté d’origine ukrainienne du Canada, pour assurer l’efficacité de sa programmation. Nous continuerons de tirer des leçons de nos expériences et de celles des autres et de nous en servir pour améliorer nos interventions au cours des cinq années à venir.

SAUT DANS LE FUTUR EN GUISE D'AVANT-PROPOS

Nous sommes le 24 août 2006. L'Ukraine célèbre aujourd'hui le quinzième anniversaire de son accession à l'indépendance. Des dizaines de milliers d'Ukrainiens se sont rassemblés sur la place de l'Indépendance à Kyiv pour l'occasion. Des milliers d'autres déambulent rue Khreshchatyk, la principale artère de la capitale, profitant de la fraîcheur que donne l'ombre des marronniers en cette chaleur estivale. Des vendeurs ambulants de rafraîchissements font des affaires d'or.

Ceux et celles qui sont venus célébrer évoquent avec leurs amis et voisins le chemin parcouru depuis ce jour inoubliable du mois d'août 1991 où le Parlement de l'Ukraine a proclamé l'indépendance de l'Union soviétique, et depuis cette autre date historique du 1er décembre 1991, jour où les Ukrainiens ont à leur tour confirmé par référendum leur volonté de vivre dans une Ukraine indépendante.

Aujourd'hui, comme leurs compatriotes partout ailleurs dans le pays, les Ukrainiens rassemblés à Kyiv pour célébrer l'indépendance, écouteront les discours de leurs dirigeants – ceux qu'ils appuient et ceux auxquels ils s'opposent (après tout, on est en démocratie). Les dirigeants évoqueront les progrès accomplis : l'importance de la Constitution de l'Ukraine, adoptée en 1996, cinq ans après l'accession à l'indépendance; la réintégration des Ukrainiens déportés de la Crimée pendant la Deuxième Guerre mondiale – la Grande guerre patriotique.

Ils rappelleront à leurs concitoyens les réalisations de leur gouvernement : l'allégement et la réforme d'une bureaucratie kafkaïenne, pour mieux servir les intérêts de la population et mieux utiliser les deniers publics; la gestion des affaires publiques, plus transparente; le renouvellement en profondeur du secteur bancaire et financier, qui a regagné la confiance du public et des gens d'affaires; l'amélioration du cadre législatif et réglementaire, qui fait de l'Ukraine l'une des économies européennes les plus attrayantes aux yeux des investisseurs étrangers pour son marché des biens de consommation, ses ressources naturelles et, en particulier, son secteur agricole florissant.

Impatients d'admirer les feux d'artifice qui ne manqueront pas de terminer en beauté les célébrations de ce quinzième anniversaire de leur accession à l'indépendance, les Ukrainiens écouteront attentivement les propos de leurs dirigeants. Mais d'autres pensées leur traverseront tout aussi sûrement l'esprit, à commencer par le fait qu'après avoir été pendant près de mille ans sous une autorité étrangère, dont 70 ans sous le régime soviétique, ils sont désormais responsables de leur sort. Ils se souviendront qu'ils ont eux-mêmes élu les dirigeants qui représentent leurs propres intérêts et qu'ils ont eu, eux-mêmes encore une fois, l'occasion de se faire entendre, individuellement ou en groupes organisés, et d'exiger le changement, sans crainte de représailles de la part de leur gouvernement.

Bien sûr, la communauté internationale sera conviée aux célébrations. Les représentants des pays invités ne manqueront pas de saluer l'arrivée sur la scène internationale de cet État relativement nouveau, ni de penser que beaucoup reste à faire. La mise en place des institutions qui font un pays n'est pas une tâche facile ni ne se fait du jour au lendemain. Les partenaires occidentaux de l'Ukraine appuient celle-ci depuis 15 ans maintenant, mais le fruit de leurs efforts se fait encore attendre. Car l'Ukraine n'a pas tenu les promesses de réforme faites aux premiers jours de l'indépendance. Mais ils savent bien que la naissance d'une nation est un long processus, et que les ratés de la réforme sont aussi regrettables qu'inévitables.

Alors, ce qui compte avant tout pour eux, c'est le rôle déterminant que joue l'Ukraine pour la stabilité et la sécurité de l'Europe, et la nécessité de continuer d'appuyer ce grand pays, de miser sur le progrès, de l'aider à garder le cap et à devenir un membre à part entière de la famille euro-atlantique.

Une voie vers la réforme : Cadre de programmation de l'Ukraine 2002-2006

OBJET DU DOCUMENT

Le présent document vise à présenter le nouveau cadre de programmation (CP) pour la coopération technique du Canada en Ukraine pour la période allant de 2002 à 2006. Il remplace la version antérieure de 1997 et présente la situation actuelle[1] – politique, économique et sociale – de l'Ukraine, ainsi que les nouveaux mécanismes d'exécution des programmes de coopération technique du Canada. Ce document présente également une vue d'ensemble du programme de coopération technique du Canada en Ukraine, qui a commencé en 1991 sous les auspices du Groupe de travail sur l'Europe centrale et de l'Est, au ministère des Affaires étrangères, puis, en 1995, sous les auspices de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est de l'Agence canadienne de développement international. Enfin, il présente les leçons dégagées après dix ans de programmes.

Le Cadre de programmation est le fruit de consultations auprès de nos collègues de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est et de l'ACDI en général, de notre ambassade à Kyiv, et d'autres collègues au sein du gouvernement fédéral canadien. Il est également le résultat de vastes consultations pancanadiennes menées auprès de nos partenaires canadiens, dont les représentants de l'imposante communauté d'origine ukrainienne au Canada.

Ce cadre de programmation s'appuie également sur l'expérience d'autres organismes actifs en Ukraine : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) et le Programme d'assistance technique de la communauté des États Indépendant de l'Union Européenne et de la Georgie (TACIS).

Mais plus important encore, nous avons discuté du Cadre de programmation avec les parties concernées en Ukraine : membres du Parlement, responsables gouvernementaux (dont le Bureau du Premier ministre et le Cabinet), organisations non gouvernementales partenaires du Canada en matière de coopération technique, groupes de réflexion, ainsi que le ministère de l'Économie de l'Ukraine, responsable de la coordination de toutes les activités d'assistance technique étrangère et des investissements étrangers en Ukraine.

[1] À l'été 2001.

LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA RÉFORME

Les intérêts du Canada

Le Canada reconnaît l'importance stratégique de l'Ukraine et la nécessité de consolider les structures de sécurité euro-atlantiques comme l'OTAN et l'OSCE. Alors que la Russie souhaiterait renforcer ses liens avec l'Ukraine (et le Belarus), l'Ukraine a manifesté sa volonté de s'intégrer à l'Europe et s'efforce généralement d'être moins tributaire de la Russie.

Bien qu'on ait périodiquement laissé entendre que l'Ukraine pourrait réintégrer la sphère d'influence russe, celle-ci cherche généralement à contrebalancer ses liens avec la Russie en établissant des relations avec des institutions occidentales (et autres) et en se joignant à des groupes comme le GUOAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan et Moldova) qui s'emploient à accroître la coopération en dehors de la Communauté des États indépendants (CEI). Ces dernières semaines, cette tendance à se tourner vers l'Ouest apparaît clairement dans sa coopération exceptionnelle avec les États-Unis plus particulièrement et l'OTAN en général. En effet, l'Ukraine leur communique des renseignements et leur offre l'accès à son espace aérien et à ses pistes d'atterrissage dans le cadre de l'action menée par les États-Unis à la suite des événements du 11 septembre 2001. La coopération de l'Ukraine et sa position stratégique entre l'Europe et l'Asie mettent également en évidence l'importance de nouer des rapports constructifs avec ce pays pour préserver la sécurité mondiale.

Même s'il est vraisemblable que les tendances pro-russes manifestées périodiquement par l'Ukraine ne soit qu'un outil de négociation politique pour obtenir une aide accrue des pays occidentaux et à retenir leur attention, le Canada estime néanmoins qu'une Ukraine politiquement et économiquement stable, liée aux structures de sécurité euro-atlantiques, est primordiale pour la stabilité et la sécurité de l'Europe.

De manière générale, le programme de coopération technique de l'ACDI en Ukraine illustre aussi les objectifs du Canada pour l'ensemble de l'Europe centrale et de l'Est : l'évolution des institutions, un gouvernement qui respecte les droits des citoyens, protège et respecte les droits de la personne et les principes démocratiques, et l'instauration d'une économie de marché aux règles prévisibles et connues qui attirera les investisseurs ukrainiens et étrangers.

Le Canada a défendu les intérêts de l'Ukraine aux réunions et conférences du G-7. Nous avons organisé la conférence de 1994 sur l'Ukraine, qui a permis de renforcer l'appui global accordé au premier train de réformes économiques entrepris par le président Kuchma. En outre, nous avons joué un rôle de premier plan dans les efforts déployés par l'Ukraine en vue d'établir de solides liens de partenariat avec l' OTAN, notre ambassade ayant assuré la liaison entre l'Ukraine et l'OTAN de 1996 à 2000.

Nos interlocuteurs ukrainiens apprécient l'approche adoptée par le Canada pour résoudre les problèmes – en particulier ceux que posent les relations avec une superpuissance voisine – et se tournent donc en priorité vers nous. L'approche canadienne est fondée sur des intérêts communs et la présence d'une grande communauté canadienne-ukrainienne dynamique, particulièrement dans les provinces de l'Ouest. C'est pourquoi le programme d'aide du Canada compte parmi les plus appréciés par les autorités ukrainiennes et le public en général. Il a permis au Canada d'exercer une influence dépassant largement ses attentes, compte tenu de son budget relativement modeste réservé l'assistance technique à l'Ukraine, soit environ 19 millions de dollars canadiens.

Mises à part les considérations stratégiques, de politique étrangère et de sécurité, si le Canada a depuis longtemps des intérêts en Ukraine, c'est à cause de la présence dans notre pays d'une grande communauté ukrainienne, fruit de plus d'un siècle d'immigration, qui nous donne les moyens culturels, universitaires et institutionnels de comprendre ce qui se passe en Ukraine. Il était naturel que le Canada joue le rôle d'allié sûr d'une Ukraine indépendante et établisse une relation spéciale avec elle, comme aiment à le rappeler nos partenaires ukrainiens.

L'Ukraine : description générale

Avec ses 604 000 km^2, l'Ukraine, légèrement plus grande que la France, est le second pays d'Europe en superficie. L'Ukraine est bordée au sud par la mer Noire, à l'est par la Russie, au nord par le Belarus, et à l'ouest par la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Moldovie. C'est un pays essentiellement constitué de steppes, à l'exception de deux régions montagneuses – les Carpates à l'ouest et la Crimée au sud. On y trouve de vastes étendues de terre noire, exceptionnellement riche et propice à la culture de céréales, ainsi qu'un arrière-pays industriel riche en gîtes minéraux.

L'Ukraine jouit d'un climat continental tempéré, avec des étés chauds et des hivers froids, à peu près partout sauf dans la péninsule de Crimée qui jouit d'un climat méditerranéen, avec des étés chauds et des hivers doux.

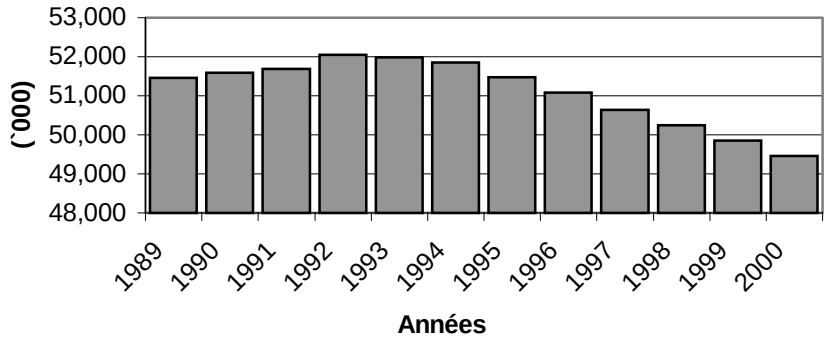
Le pays compte 24 oblasts (provinces), dont la ville de Kyiv, et une république autonome (la Crimée).

La population ukrainienne, environ 49 millions d'habitants, est principalement urbaine, très instruite, et majoritairement bilingue – ukrainien et russe. Environ 15 p. 100 de la population active travaille dans le secteur agricole, tandis que le reste est réparti presque à égalité entre les secteurs industriel et tertiaire. Le système éducatif de l'Ukraine est relativement bon. Presque tous les Ukrainiens savent lire et écrire, et ont fait 11 années d'études en moyenne. Les normes d'instruction s'harmonisent avec celles de l'Union européenne, mais il reste beaucoup à faire pour que la qualité et le contenu des études répondent aux exigences d'une économie industrielle axée sur les marchés.

Malheureusement, depuis l'accession de l'Ukraine à l'indépendance en 1991, la lenteur des réformes a provoqué l'érosion de la qualité de vie : le revenu par habitant a chuté de façon spectaculaire, et les épargnes de bon nombre d'Ukrainiens ont été réduites à néant par l'hyperinflation de 1992 à 1994. En conséquence, une portion importante de la population (environ 30 p. 100) vit dans la pauvreté.[2]

À mesure que la pauvreté gagne du terrain, la santé et le bien-être de la population se détériorent, particulièrement chez les plus vulnérables de la société : les personnes âgées, les femmes, les enfants et les familles nombreuses. Ces facteurs se conjuguent pour entraîner un fléchissement de la croissance démographique résultant de la baisse du taux de natalité, de la hausse du taux de mortalité et de l'augmentation du nombre d'émigrés (plus de 400 000 entre 1990 et 1997). C'est ainsi que la population de l'Ukraine est passée de 52 millions en 1991 à environ 49 millions aujourd'hui.

Population 1989-2000



Source: EIU Country Profile, 1996-97 & EIU Country Profile, 2001

En 1986, l'Ukraine a été le théâtre de la pire catastrophe nucléaire au monde, lorsque le réacteur n° 4 de la centrale nucléaire de Tchernobyl (CNT), à 130 km au nord de Kyiv, la capitale, a explosé, propulsant un énorme nuage radioactif, beaucoup plus important que ceux qu'avaient produits les bombardements du Japon lors de la Seconde Guerre mondiale, vers le nord et l'est de l'Europe, et vers certaines régions de l'ex-Union soviétique. Cet accident a fait officiellement 35 victimes, mais en réalité, il a exposé des centaines de milliers d'Ukrainiens à un risque accru de cancer (sans oublier les habitants des pays voisins), et a forcé 135 000 Ukrainiens à abandonner leurs foyers, la plupart à tout jamais.

Bien que la création d'une zone d'exclusion de 30 kilomètres autour de la CNT et le traitement des personnes exposées à une intensité de rayonnement accrue aient contribué à ramener le taux de mortalité par cancer à la moyenne enregistrée en Europe, l'accident n'en a pas moins ébranlé très profondément et durablement les Ukrainiens. Le 15 décembre 2000, le seul réacteur restant

[2]Aux fins du présent document, la pauvreté est définie comme étant le fait d'avoir une consommation inférieure à 4,30 $US par jour.

en fonction à la CNT a été arrêté, et la centrale sera déclassée au cours des années à venir.

La situation politique

Le 24 août 1991, au lendemain d'un coup d'État manqué perpétré par les communistes partisans de la ligne dure à Moscou, qui étaient opposés aux mesures de libéralisation introduites par Mikhail Gorbachev, le Parlement a proclamé l'indépendance de l'Ukraine, après mille ans, ou presque, d'assujettissement à une autorité étrangère, dont 70 ans sous la férule de l'Union soviétique. Le Canada fut le premier pays occidental à reconnaître une Ukraine indépendante.[3] Le pays a eu ses premières élections démocratiques en décembre 1991 et son premier président, Leonid Kravtchuk. À la fin de son mandat, Kravtchuk a été supplanté par Leonid Kuchma, en 1994, qui a été réélu en 1999 grâce à un scrutin majoritaire.

Les premières années de l'indépendance furent marquées par quelques victoires politiques légitimes, comme le désamorçage des tensions séparatistes dans la péninsule de Crimée, une transition en douceur du pouvoir entre les deux premiers présidents du pays, la neutralisation de l'arsenal nucléaire, et l'adoption de la Constitution en 1999. Au cours de cette période, l'Ukraine a pris ses distances vis à vis de la Russie et a noué de nouveaux liens avec l'Ouest. Malheureusement, mis à part ces succès, la réforme politique et le développement démocratique se font attendre, et la population a perdu ses illusions en la matière.

Au lendemain de la réélection à la présidence de Leonid Kuchma, en 1999, un premier gouvernement majoritaire, encore fragile, s'est formé, avec comme Premier ministre Victor Yuschenko, l'ex-gouverneur de la Banque nationale d'Ukraine (BNU). De l'avis général, le gouvernement de Yuschenko a fait beaucoup pour faire avancer les choses sur les plans économique et politique. Mais, malgré ses réalisations et sa popularité auprès du public, il a été défait par un vote de censure, le 26 avril 2001 – ironiquement, le jour où l'Ukraine commémorait le 15^{e} anniversaire de l'explosion à la centrale de Tchernobyl. Le successeur de Yuschenko, Anatoly Kinach, un ancien gouverneur de l'oblast de Mykolaiv, une province fortement industrialisée, est de manière générale un modéré. On s'attend à ce que Kinach et son cabinet (quinze des vingt ministres faisaient partie de l'ancien gouvernement Yuschenko) poursuivent le programme de réformes présenté par Yuschenko. Cependant, comme ils sont au pouvoir depuis peu de temps, cela reste à vérifier.

Pour la première fois, l'Ukraine s'est donnée une politique étrangère indépendante. Malgré des incohérences notoires, celle-ci visait à atteindre les objectifs généraux suivants :

[3] La Pologne fut le premier pays au monde à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine.

- établir des relations bilatérales intergouvernementales avec les pays voisins ainsi qu'avec les grandes puissances mondiales;

- faire le nécessaire en vue de l'intégration euro-atlantique et européenne en particulier en adaptant la législation ukrainienne aux normes de l'Union européenne et de la Commission européenne étant donné l'intégration éventuelle souhaitée par l'Ukraine à la communauté européenne et à l'Union européenne, et en intensifiant les relations avec l'OTAN pour assurer la stabilité en Europe;

- établir des relations diplomatiques multilatérales pour continuer de prendre part aux activités des organisations internationales, mettre en place des mécanismes de coopération régionale et sous-régionale, et se joindre à des accords multilatéraux sur des questions comme le désarmement, le maintien de la paix et la non-prolifération nucléaire.

Toutefois, la politique étrangère ukrainienne n'est pas exempte de contradictions. La bureaucratie ukrainienne aspire à l'intégration dans l'Union européenne et dans d'autres structures européennes, mais n'agit pas toujours en ce sens. Dans le cadre des opérations de privatisation, particulièrement des grandes sociétés d'État (usines de traitement des ressources naturelles et sociétés d'énergie, entre autres), le gouvernement semble avoir accordé un traitement de faveur aux intérêts russes, qui règnent donc en maîtres sur certains secteurs clés d'activité de l'Ukraine. En outre, il y a tout lieu de croire que les Russes s'intéressent de très près à la nomination des membres du Cabinet, y compris du Premier ministre, au point de s'ingérer carrément dans les affaires gouvernementales d'un État souverain.

Aussi, pour demeurer un pays vraiment indépendant, et éviter de redevenir quasiment une province russe, l'Ukraine doit-elle concilier deux impératifs : ses relations avec son puissant voisin et sa volonté de s'intégrer dans la famille euro-atlantique. À cette fin, elle doit adopter des politiques qui tiennent compte de ses relations avec l'ancienne superpuissance sans compromettre son indépendance en tant que nation.

Depuis l'indépendance, les relations avec la Russie sont restées fragiles, des questions comme le sort de la flotte de la mer Noire (dont le quartier général se trouve à Sébastopol, en Crimée) venant compliquer la situation. Bien que l'entente selon laquelle la Russie louerait à l'Ukraine la base navale de Sébastopol pour la flotte de la mer Noire ait permis de conclure un traité d'amitié en 1999, ait amélioré les relations jusqu'à un certain point, certaines questions litigieuses sont demeurées, notamment les sommes dues à la Russie par l'Ukraine pour les importations énergétiques et la controverse entourant le « siphonnage » illégal du pétrole russe destiné à l'Ouest qui passe par l'Ukraine.

Ces dernières années, surtout depuis l'élection de Vladimir Poutine à la présidence, la Russie semble vouloir ralentir les efforts d'intégration de

l'Ukraine aux structures occidentales en continuant à contrôler l'approvisionnement en énergie dans ce pays. L'Ukraine, de son côté, cherche à se distancer de la Russie, sur les plans politique et économique, en intensifiant les relations avec d'autres pays de l'ancienne Union soviétique, comme la Géorgie, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan et la Moldavie. Néanmoins, il est clair que le meilleur moyen de limiter l'influence de la Russie sera d'accélérer la mise en œuvre des réformes économiques, afin de réduire la dépendance de l'Ukraine par rapport à son imposant voisin du Nord-Est.

Lors de sa réélection à la présidence en 1999, Leonid Kuchma a préconisé un programme quinquennal de réformes axées sur le développement des ressources humaines, la lutte contre la pauvreté, l'accroissement de la compétitivité de l'économie, la protection des droits et des libertés de la personne, la sécurité personnelle et l'intégrité de l'État, et l'intégration de l'Ukraine dans l'Union européenne.

L'Ukraine souhaite adhérer à l'Union européenne et a élevé cet objectif au rang de priorité gouvernementale. Il faut toutefois reconnaître que, dans l'hypothèse la plus optimiste, il s'agit d'un projet à long terme. La législation, la réglementation et les pratiques actuelles de l'Ukraine sont bien loin des normes de l'Union européenne. Celle-ci a clairement indiqué à l'Ukraine et à la communauté des donateurs que même si l'intégration est un objectif à long terme important, notamment pour les réformes, établir une économie de marché et des systèmes démocratiques de gouvernement est un objectif à court terme plus important encore, objectif qu'elle appuie, en collaboration avec d'autres donateurs, par le biais du Programme TACIS.

Le gouvernement doit continuer à agir dans ces domaines pour bâtir sa crédibilité et résister aux pressions en faveur du *statu quo*. Cela est d'autant plus important que le gouvernement de Yuschenko, considéré par la plupart comme étant le plus réformiste depuis l'accession de l'Ukraine à l'indépendance, a été mis en échec, et que les réformes commencent à saper l'influence et les intérêts en place des oligarques qui avaient ou ont encore leurs entrées dans les officines des pouvoirs législatif et exécutif.

Par ailleurs, le gouvernement a entrepris un vaste programme de réformes de l'administration publique : réduction radicale du nombre des ministères et organismes gouvernementaux; réduction substantielle du nombre de fonctionnaires rémunérés par l'État (40 000 postes ont été supprimés au cours de la seule année 2000, et cela n'est qu'un début). Ces changements sont admirables, mais pour beaucoup, ils ne représentent qu'une goutte d'eau dans la mer : de graves problèmes subsistent dans la fonction publique qui font obstacle à des réformes plus profondes et plus valables non seulement pour assainir les affaires publiques, mais également pour renforcer l'économie en attirant les capitaux étrangers.

La répartition des pouvoirs et la définition des rôles des divers éléments de l'administration publique, à tous les paliers, ne sont pas claires. Le président,

le Premier ministre, le Cabinet et le ministère de la Justice sont tous habilités à émettre des décrets et des directives de leur propre chef, d'où le manque de cohérence des politiques gouvernementales, les chevauchements et les contradictions. L'introduction d'un système de comités aide à déceler les décisions contradictoires, mais le gouvernement dans son ensemble (c'est-à-dire le Bureau du président, la Rada et le Cabinet des ministres) ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant d'étudier la valeur stratégique respective de diverses orientations possibles.

Les capacités en matière d'analyse et d'élaboration de politiques font cruellement défaut dans l'administration publique ukrainienne. La plupart des ministères et organismes gouvernementaux croient que la fonction d'analyse des politiques convient mieux aux universitaires. Un petit nombre d'organisations non gouvernementales œuvrent dans le domaine de l'analyse des politiques, mais elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour servir l'ensemble du gouvernement ni ne devraient se substituer aux ministères dans la fonction d'élaboration des politiques qui leur échoit.

L'administration publique ukrainienne doit également s'attaquer à la question de l'obtention et de l'utilisation des ressources. Actuellement, rares sont les organisations budgétaires qui disposent d'une stratégie cohérente pour l'utilisation et la répartition des ressources en fonction des priorités établies. Or, un système efficace et efficient de gestion des ressources publiques est d'autant plus important que celles-ci sont limitées.

Par ailleurs, la communication entre les instances dirigeantes et la société civile laisse à désirer. Alors que les groupes de citoyens commencent à exiger un gouvernement plus responsable, particulièrement à l'échelle locale, la notion de responsabilité au sein de la fonction publique est des plus floues, et la population n'a pas les moyens de se faire entendre auprès d'un gouvernement et d'une administration qui, de toute façon, font la sourde oreille.

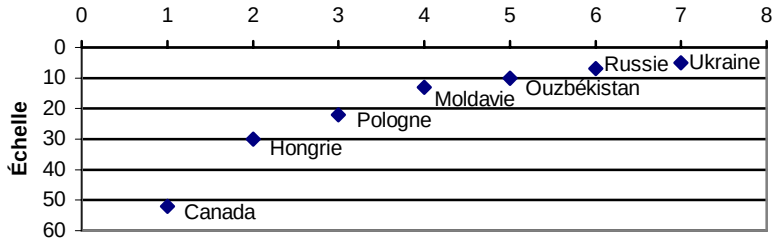
En Ukraine, la société civile est très fragile et peu développée, dans l'ensemble. Des dizaines de milliers d'organisations non gouvernementales (ONG) y sont enregistrées et défendent une vaste gamme d'intérêts. Mais dans les faits, seules quelques organisations sont bien organisées ou pleinement opérationnelles. On a légiféré sur les organisations non gouvernementales et sur la société civile, mais bon nombre d'ONG, enregistrées comme organismes sans but lucratif (œuvres de bienfaisance) rencontrent des difficultés pour recueillir des fonds pour leurs activités sans être lourdement imposées en contrepartie. Compte tenu de la faiblesse de la société civile en Ukraine, on comprend pourquoi tant d'Ukrainiens se sentent privés de la possibilité de participer pleinement au développement de leur pays.

La question de la liberté de la presse est liée à celle de la société civile en Ukraine. Bien qu'elle soit garantie par la Constitution et les lois adoptées en

1991, la réalité est tout autre : les journalistes qui critiquent le gouvernement et ses oligarques sont harcelés ou disparaissent, ce qui ne manque pas d'inquiéter les Ukrainiens et la communauté internationale. Presque tous les médias électroniques sont la propriété de l'État ou sous sa tutelle. Les publications ou diffuseurs indépendants qui critiquent le gouvernement voient leurs avoirs bloqués ou font l'objet d'inspections très poussées de la part des autorités comme le fisc. La plupart des journalistes préfèrent donc s'autocensurer dans une plus ou moins large mesure. Récemment, toutefois, notamment après la disparition, en septembre 2000, du rédacteur en chef d'un journal en ligne (Georgiy Gongadze) qui critiquait le président, la population a commencé à reconnaître le pouvoir de l'Internet comme source d'information plus indépendante que la presse ukrainienne.

La corruption en Ukraine est endémique à tous les paliers de gouvernement. À telle enseigne que, selon les institutions financières internationales, l'Ukraine figure dans le peloton de tête parmi les pays de l'Europe centrale et de l'Est et de l'ex-Union soviétique. Selon Transparency International, en 2001, l'Ukraine figurait en troisième place parmi les pays où la corruption est particulièrement répandue.[4]

Corruption, 2001



Source: Transparency International, 2001

Force est de reconnaître que le gouvernement s'est amélioré sur le chapitre de la transparence : bien des organismes ont fixé des règles claires pour l'accès à l'information; ils reconnaissent que l'information gouvernementale doit être rendue publique et que, s'ils décident de ne pas divulguer telle ou telle information, il leur incombe de justifier ce choix. Toutefois, les lourdeurs bureaucratiques, la complexité des lois et des formalités à remplir pour l'obtention de permis, les inspections régulières auxquelles sont confrontées les entreprises et les particuliers, conjuguées aux traitements peu élevés dans la fonction publique et aux arriérés de salaire, ont fait de la corruption et des pots-de-vin un mode de vie en Ukraine.

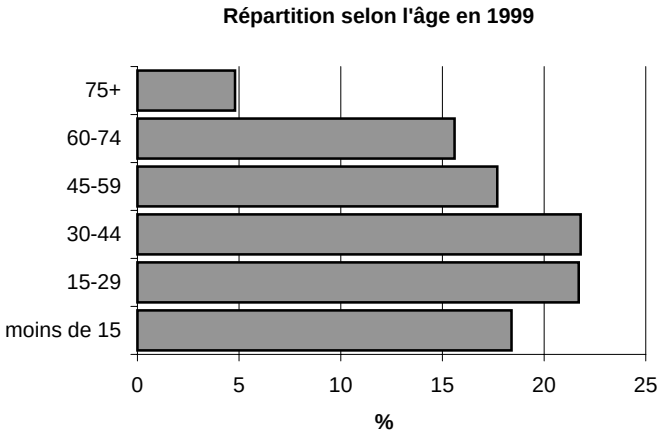
En outre, le manque de réformes au cours des dix dernières années, particulièrement dans des secteurs rentables comme celui de l'énergie,

[4]Index des Perceptions de la Corruption 2001, Transparency International.

a incité une poignée d'oligarques puissants à détourner à leur avantage les tentatives de réforme du gouvernement en s'alliant à de hauts fonctionnaires bien placés, d'où une aggravation de la corruption dans le pays.

Dans le passé, divers groupes ont bien tenté de dénoncer la corruption qui sévit dans l'appareil d'État ukrainien. Malheureusement, leurs efforts se sont révélés vains, dans la plupart des cas : les particuliers ou les groupes en question se sont heurtés (et se heurtent encore, dans certains cas) à la censure, à des pressions et à d'autres tentatives visant à les faire échouer.

Avec l'émergence de la société civile en Ukraine et en réaction à la disparition de Gongadze, une autre force commence à se manifester. Elle pourrait faire contrepoids aux intérêts en place et aux oligarques qui règnent en maîtres en Ukraine : la jeunesse. Les jeunes Ukrainiens (les moins de 30 ans pour les besoins de ce document), qui ont eu davantage accès à l'information en provenance de l'Ouest que leurs parents, sont les premiers à réclamer des réformes, à exiger que la population ait son mot à dire dans l'élaboration des politiques et à demander le renvoi des fonctionnaires dont chacun sait qu'ils sont corrompus. Pour peu qu'elle dispose des moyens nécessaires, la jeunesse ukrainienne pourrait jouer un rôle déterminant et soutenu dans l'introduction de réformes durables.

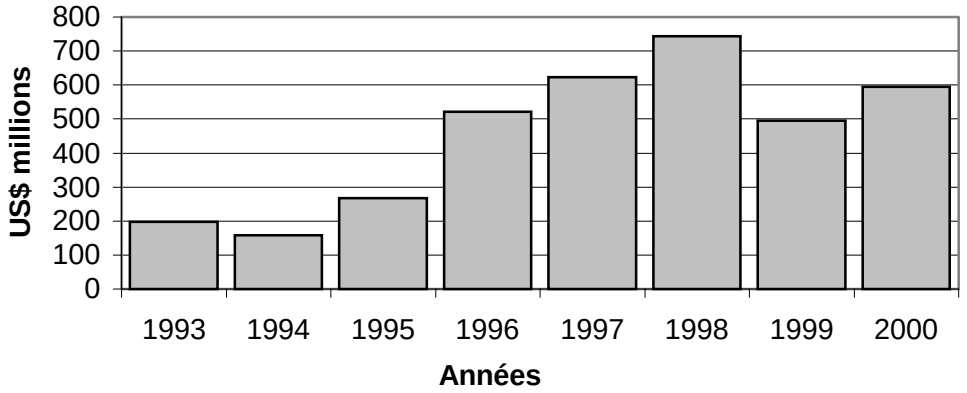


Source: Britannica Encyclopedia, 2001 Year Book

Outre les efforts déployés par le Canada en collaboration de la Banque mondiale, d'autres donateurs, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, appuient des programmes communautaires mis en œuvre dans certaines des grandes agglomérations de l'Ukraine pour dénoncer et éliminer la corruption à l'échelle locale. Toutefois, dix ans après l'accession à l'indépendance, bon nombre d'Ukrainiens sont résignés et se sentent impuissants face à l'incurie de la bureaucratie et de l'État. Récemment, cependant, les Ukrainiens ont commencé à prendre conscience de l'influence qu'ils peuvent avoir sur l'activité gouvernementale. Ils se rendent compte, en particulier, que l'Internet est non seulement une source d'information moins biaisée que les médias,

exempte de toute influence et interférence locale, mais également une tribune importante pour l'échange d'idées.

Investissements directs étrangers, 2001



Source: EIU Country Profile, 2001

La réforme du système juridique est primordiale pour le développement économique et l'accroissement de l'investissement direct étranger. Force est de reconnaître que l'Ukraine est partie de rien : lors de son accession à l'indépendance, non seulement elle n'avait pas les structures requises pour fonder un système juridique basé sur la règle de la primauté du droit, mais ses dirigeants n'avaient pas la moindre expérience du fonctionnement d'un tel système dans une économie démocratique axée sur le marché. Qui plus est, les tribunaux manquent de fonds, et l'appareil judiciaire demeure sous la férule du gouvernement présidentiel. Après avoir été pendant 70 ans sous domination soviétique et antérieurement, pendant près de mille ans sous d'autres dominations, les citoyens ukrainiens ignorent tout des droits démocratiques et de leur obligation de tenir leur gouvernement pour responsable du respect de la loi.

L'Ukraine doit se doter des institutions et des mécanismes nécessaires pour produire des lois bien pensées et équitables. À cette fin, elle a adopté certains textes législatifs clés :

- le code foncier (en octobre 2001);
- le code pénal (en avril 2001);
- le code du budget (en mars 2001);
- une nouvelle loi sur la comptabilité (en janvier 2000), pour s'efforcer de s'aligner sur des normes internationalement acceptées;
- une loi sur la faillite (en janvier 2000);
- une loi sur la concession (en juillet 1999) qui s'applique aux biens de l'État et des communes et prévoit une procédure publique d'adjudication.

Toutefois, certains textes législatifs clés, dont le code civil, le cadre judiciaire et la loi sur les sociétés par actions, n'ont toujours pas été adoptés par la Rada.

Cependant, il ne suffit pas de se doter des institutions requises pour produire des lois bien pensées et équitables. Encore faut-il avoir un appareil judiciaire capable de faire respecter ces lois en misant, non pas sur l'effet dissuasif de la punition, mais sur la force persuasive de l'équité de ces lois.

À l'heure actuelle, les tribunaux ukrainiens sont aux prises avec de graves difficultés – manque d'indépendance judiciaire, faiblesse des institutions, manque de formation, manque d'accès à l'information (notamment aux bases de données juridiques), manque de ressources – autant de problèmes qui les empêchent de remplir leur mission démocratique qui consiste à faire respecter la loi.

Deux problèmes de fond continuent de diviser les Ukrainiens :

- le problème de la langue et de la culture, qui oppose l'Est de l'Ukraine, région industrielle et très russifiée, à l'Ouest du pays, région rurale et plus nationaliste;
- le fossé qui sépare les quelques « nouveaux » Ukrainiens manifestement très riches (souvent associés à la vieille garde et à l'oligarchie) du reste de la population.

Ces deux problèmes de fond sont intimement liés. La partie orientale de l'Ukraine, dont le centre industriel du pays, est dominée par les russophones,

qui se sont toujours tournés vers l'est, vers Moscou pour affirmer leur identité culturelle et ethnique et leurs tendances politiques. En revanche, la partie occidentale de l'Ukraine, plus rurale, a changé de mains plusieurs fois depuis un siècle, devenant tour à tour une partie de l'Empire austro-hongrois, de la Roumanie et de la Pologne. En général, les résidents de l'ouest s'identifient davantage comme Ukrainiens que leurs compatriotes de l'est et parlent surtout l'ukrainien. Des incidents violents et des conflits surviennent régulièrement à cause de ce problème de politique linguistique et, à un niveau plus profond, de droit de chacun d'utiliser l'une ou l'autre langue.

Le fossé qui sépare les riches de la grande majorité des citoyens ukrainiens est évident, particulièrement dans les grands centres urbains. Ceux qui se sont enrichis grâce à l'indépendance n'ont pas hésité à s'acheter ostensiblement voitures de luxe, appartements rénovés ou maisons opulentes et autres produits de luxe. Ces « nouveaux » Ukrainiens sont détestés par la majorité de leurs compatriotes, qui doivent survivre avec des revenus modestes, vendre leurs objets de famille, et sont souvent obligés d'avoir plus d'un emploi pour joindre les deux bouts. Cet énorme écart de revenus – ajouté au fait que les « nouveaux » Ukrainiens sont souvent associés à l'oligarchie et à ceux qui se sont enrichis grâce à l'indépendance de l'Ukraine, à ses industries et à ses ressources naturelles – a créé un climat de méfiance et de scepticisme au sein de la population, qui ne croit plus en la vertu d'une véritable réforme politique et économique.

Bien que leur influence se fasse de moins en moins sentir, les divisions ethniques, religieuses et culturelles compliquent les réformes politiques et économiques en Ukraine. En général, les populations de l'ouest de l'Ukraine, qui sont en grande partie catholiques, parlent l'ukrainien, ont tendance à être nationalistes et sont plus progressives, favorables aux réformes et tournées vers l'Occident que les populations orthodoxes qui parlent le russe et travaillent dans les industries de l'est du pays. Cependant, les relations entre les Ukrainiens (73,6 % de la population) et les Russes (22,4 % de la population)[5] en Ukraine sont généralement bonnes, étant donné la similitude de leurs cultures et les mariages mixtes remontant à plusieurs générations.

Des divisions au sein des groupes ethniques menacent aussi la sécurité de l'Ukraine, surtout dans la péninsule de Crimée, au sud du pays. Le retour en Crimée de quelque 250 000 personnes au bout d'une cinquantaine d'années, en raison de l'exil imposé par Staline, met en péril les infrastructures de la péninsule, le système d'éducation et le gouvernement. Des efforts sont déployés, cependant, pour que les déportés de retour au pays (surtout des Tatares de Crimée, mais aussi d'autres groupes ethniques moins nombreux) puissent participer au gouvernement de la péninsule, qu'ils aient la possibilité de faire éduquer leurs enfants dans leur langue et leur culture maternelles et qu'ils aient accès à des lieux de culte musulmans.

[5] Economist Intelligence Unit, *Country Profile 2000*.

La situation économique

En l'an 2000, et pour la première fois depuis l'indépendance, l'économie ukrainienne a progressé :

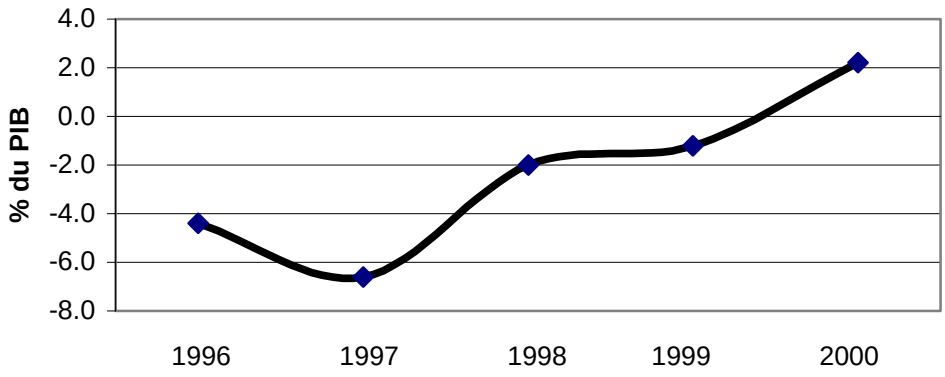
- le montant des impôts recouvrés a augmenté;
- la fuite des capitaux a ralenti;
- le pays enregistre une balance commerciale excédentaire;
- le PIB, en dollars constants, a augmenté de 6 % en 2000 et devrait croître de 3,5 % en 2001[6] (en 2000, le PIB par habitant était de 750 $US – soit une baisse moyenne de 7,6 % depuis l'indépendance ou d'environ 40 % par rapport à sa valeur en 1990);[7]
- le budget 2002 prévoit un déficit équivalant à 1,7 %, au plus, du PIB (par rapport à 3 % en 2001);
- le déficit consolidé (selon la méthode de comptabilité de caisse et compte tenu des revenus tirés de la privatisation) est passé de 2,3 % du PIB en 1998 à 1,9 % en 2000;

- le taux de change du dollar américain par rapport au hrivna est relativement stable depuis dix-huit mois (5,4 hrivna pour 1 $US);
- la production industrielle a augmenté d'environ 10 % par rapport à 1999;
- la production agricole a augmenté de près de 8 %, et le pays devrait connaître en 2001 sa meilleure moisson depuis l'indépendance, soit environ 37 millions de tonnes de céréales dont au moins 6 millions seront exportées;
- la Rada a adopté un budget équilibré pour la deuxième année consécutive;
- la situation du compte courant de l'Ukraine s'est considérablement améliorée ces dernières années.

[6] European Bank for Reconstruction and Development Transition Report Update 2001.

[7] Atlas Methodology. Report and Recommandation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed First Programmatic Adjustment Loan (PAL1) in the amount of US$250 Million to Ukraine, 23 août 2001.

Budget gouvernemental consolidé



Source: EIU Country Profile, 2001

Toutefois, il lui reste encore beaucoup à faire car l'économie a perdu les deux tiers de sa valeur depuis 1989 – la chute la plus spectaculaire parmi toutes les ex-républiques soviétiques qui ne sont pas en guerre. La croissance enregistrée est attribuable, en grande partie, à la position adoptée par le gouvernement Yuschenko (janvier 2000 à avril 2001). Celui-ci a appelé à plus de rigueur dans la perception des impôts et le paiement des factures d'électricité. Cet afflux d'argent frais, combiné à la conversion de nombreuses entreprises de l'économie souterraine à l'économie officielle, a fait baisser les opérations de troc et contribué à l'assainissement des finances publiques. Selon des estimations avancées par les institutions financières internationales, la croissance du PIB enregistrée l'an dernier est due autant à la légalisation de pans entiers de l'économie souterraine qu'à un redressement effectif de l'économie. En outre, la privatisation de sociétés d'État a permis au gouvernement de compter sur des revenus significatifs.

Quand le pays a accédé à l'indépendance, l'économie ukrainienne, comme sous le régime soviétique, reposait sur l'industrie lourde – notamment les secteurs de l'aciérie, des produits chimiques, de la construction navale, du charbon, des machines-outils et de l'armement –qui comptaient tous en grande partie sur les subventions gouvernementales. Depuis l'indépendance, l'Ukraine n'a pas vraiment réussi à diversifier son économie et, jusque récemment, la croissance économique y était nulle. Certains efforts ont permis de réduire l'intervention du gouvernement et de diversifier l'économie (surtout dans le secteur de la transformation des aliments), mais l'incidence sur la croissance économique reste relativement faible.

Comme dans d'autres pays en transition, le déclin économique, qui a caractérisé les neuf années qui ont suivi l'indépendance du pays, a été provoqué par l'interruption des relations commerciales et la montée des prix de l'énergie au lendemain du démantèlement de l'ex-Union soviétique. Comme la plupart des produits de l'ère soviétique n'étaient pas concurrentiels sur les marchés mondiaux, les possibilités d'exportation s'offrant à l'Ukraine étaient limitées. Heureusement, cependant, à partir de la fin de 1999, la forte demande à l'égard de produits comme les métaux et les produits chimiques a aidé l'Ukraine à se remettre du ralentissement de l'économie régionale causé par la crise financière russe de 1998. En effet, la croissance dans ces secteurs a contrebalancé le manque de concurrence sur les marchés internationaux. Il faut noter, cependant, que cette croissance industrielle ne pourra être soutenue, à moins d'une intensification parallèle des réformes structurelles et institutionnelles, et à moins que l'État ne continue à limiter ses interventions auprès du secteur privé. L'économie ukrainienne étant lourdement tributaire de l'énergie, la montée des prix de l'énergie réduisait d'autant ses chances d'être compétitive sur les marchés mondiaux. Qui plus est, les structures conjoncturelles ne favorisaient pas l'économie de marché : la productivité était très faible, et les sociétés d'État étaient peu enclines, voire réfractaires, au changement.

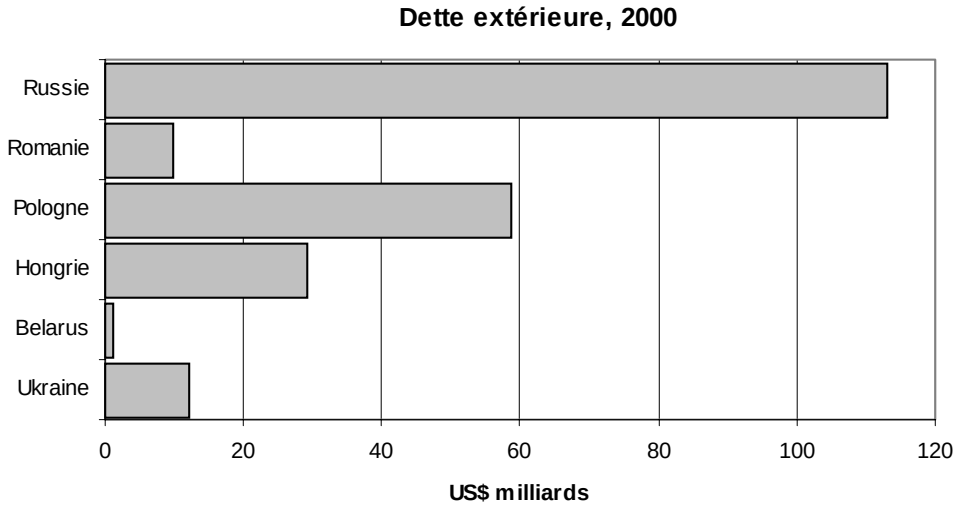
Ce qui distingue l'Ukraine des autres ex-républiques de l'Union soviétique en transition, c'est qu'elle a essayé d'empêcher que les entreprises fonctionnant à perte ne ferment leurs portes, dans l'espoir de conserver des emplois et des revenus. À cette fin, l'Ukraine a accordé des subventions et d'autres privilèges à des entreprises (non productives pour la plupart) alors qu'elle n'en avait pas les moyens – une pratique qui va à contre-courant d'une économie de marché et qui a drainé les ressources financières de la nouvelle Ukraine indépendante. La différence a été financée par une augmentation telle du crédit qu'elle a généré une hyperinflation dans les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance et par de lourds emprunts à l'intérieur du pays et à l'étranger, dont l'Ukraine paie encore le prix.

D'autres facteurs ont aggravé cette hyperinflation, dont le fait que les politiques relatives à la privatisation soient restées lettre morte ou aient été abrogées, d'où l'impression que le *statu quo* l'emporterait sur la nécessité du changement. En outre, le climat incertain n'était pas propice aux investissements nationaux et internationaux, privant ainsi l'État de revenus complémentaires.

Aujourd'hui, le gouvernement paie le prix des subventions et des privilèges accordés aux entreprises fonctionnant à perte, et a du mal à honorer ses obligations relatives au service de la dette (qui devrait se monter à plus de 1 milliard de dollars américains par an au cours des prochaines années) et à rembourser, ces trois dernières années, les prêts et obligations arrivant à échéance. En décembre 2000, le FMI a accepté de recommencer à prêter en vertu du mécanisme élargi de crédit (MEC), pour suspendre à nouveau les prêts en février 2001, après le versement d'une première tranche, à cause des ratés dans les réformes du secteur de l'énergie. En septembre 2001,

le FMI a accepté de recommencer à prêter et a versé une autre tranche de 375 millions de dollars dans le cadre d'un montage financier de 2,6 milliards de dollars américains. La reprise des prêts MEC constitue par ailleurs une condition de l'indispensable rééchelonnement de la dette par le Club de Paris pour compenser un écart de financement prévu de 2,5 milliards de dollars américains. De plus, en septembre 2001, la Banque mondiale a approuvé le premier de trois prêts pour l'adaptation des programme de 250 millions de dollars américains, lesquels serviront à appuyer le développement économique et le programme de réforme de l'Ukraine à moyen terme.

À court de ressources, le gouvernement ukrainien presse les entreprises qui sont effectivement rentables de payer leurs impôts, ce qui leur laisse peu de latitude pour investir et croître. Le poids accablant des impôts et des règlements incite à l'évasion fiscale généralisée, ce qui place les entreprises du secteur formel de l'économie dans une situation encore plus difficile. En conséquence, pas moins de la moitié de toutes les activités économiques en Ukraine sont parallèles ou souterraines,[8] et l'État a d'autant plus de mal à obtenir les ressources voulues pour être efficace, c'est-à-dire pour créer un environnement propice aux affaires qui attire les investisseurs, tout en assurant le bien-être et la sécurité de la population par un bon système social. Comme le gouvernement a largement fait appel à l'emprunt national pour financer son déficit et les frais de service de la dette publique, le secteur privé se trouve évincé des marchés de capitaux, et rares sont les entreprises qui peuvent se permettre d'emprunter à des taux d'intérêt si élevés.



Source: EIU Country Profile, 2001

[8] Le Cabinet a demandé à la Verkhovna Rada, en mars 2001, d'approuver une loi légalisant l'économie souterraine en n'imposant qu'à 10 p.100 les entreprises qui s'engagent à rentrer dans l'économie officielle. Si elle est approuvée, cette loi donnera aux hommes d'affaires opérant dans l'ombre l'occasion de profiter de ce traitement fiscal de faveur pendant un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, sous réserve qu'ils intègrent le secteur formel de l'économie.

L'Ukraine a amélioré la gestion de sa dette ces dernières années, et son niveau d'endettement, en pourcentage du PIB, a été ramené à 33 %. Cela est dû essentiellement à une plus grande discipline budgétaire, à un meilleur contrôle des dépenses, à l'élimination des compensations budgétaires et des privilèges, à l'allégement du fardeau fiscal des entreprises (qui sont désormais plus disposées à opérer au grand jour et à payer des impôts), et à une restructuration de la dette extérieure, en mars 2000.

Il reste que l'Ukraine devra surmonter des défis de taille dans cinq secteurs clés pour redresser véritablement son économie.

1. Depuis la période d'hyperinflation qui a marqué les premières années de l'indépendance, les Ukrainiens boudent le secteur bancaire, qui reste de ce fait, sous-capitalisé, faible et incapable de satisfaire aux besoins bancaires de base de la population. La législation bancaire est insuffisante et complique les tentatives de la Banque nationale d'Ukraine en vue de tirer d'affaire les banques en difficulté. En outre, le système d'assurance-dépôts en vigueur ne garantit aux épargnants qu'un remboursement de 500 hrivna (environ 94 dollars américains au taux de change de juin 2001) dans l'éventualité où leur banque cesserait ses opérations. Qui plus est, le nantissement ne fait l'objet d'aucune loi ni règlement (pas plus d'ailleurs que la propriété foncière privée), et les consommateurs ukrainiens n'ont pas accès à des possibilités d'emprunt à plus long terme comme les prêts hypothécaires.

2. La Verkhovna Rada a bien approuvé un budget équilibré pour l'année 2001, mais il faudra faire preuve d'une rigueur exemplaire pour atteindre les objectifs relatifs aux privatisations (et les recettes que celles-ci doivent générer) et pour réduire les compensations budgétaires et les arriérés en matière de dépenses sociales.

3. L'administration publique des impôts (API) est, actuellement, l'une des institutions gouvernementales les plus puissantes et les plus redoutées des Ukrainiens – particuliers et entreprises. Elle est réputée, à juste titre dans bien des cas, pour ses inspections à répétition dans des entreprises prospères, dont elle bloque les comptes bancaires et accule à l'inactivité.

   Une réforme de l'API, visant à promouvoir la transparence et à mettre en place des méthodes de perception et d'inspection moins agressives, aiderait beaucoup à accroître les rentrées fiscales, faire sortir les entreprises de l'économie souterraine et redresser l'économie dans son ensemble. Les mesures prises en ce sens sont toutefois insuffisantes et difficiles à mettre en œuvre, compte tenu des multiples leviers à faire jouer et de la corruption endémique qui sévit dans le pays.

4. D'autre part, les investissements internationaux jouent un rôle déterminant dans la réforme et le redressement de l'économie ukrainienne. Pour attirer les capitaux étrangers, il doit coûter moins cher

de faire des affaires en Ukraine (voir la section ci-dessus sur la corruption); les formalités à remplir pour l'enregistrement et le démarrage d'une entreprise doivent être réduites au minimum; les lois, les conditions d'obtention de permis et de certificats, et les exigences relatives à la présentation de rapports doivent être simplifiées. Des améliorations manifestes dans ces domaines aideront également à rendre plus crédibles les efforts faits par l'Ukraine pour encourager les investissements et atténueront le niveau de corruption perçu.

5. L'Ukraine doit faire preuve de plus de discipline dans le paiement de la facture globale d'énergie. La situation s'est améliorée récemment à cet égard, mais laisse encore à désirer. Les mauvais payeurs, à commencer par les entreprises, doivent être privés d'électricité en attendant de régulariser leur situation. Le fait que la Russie ait récemment investi dans le secteur de l'énergie en Ukraine démontre bien que ce secteur est d'une importance vitale, dans la mesure où une mainmise russe sur l'approvisionnement en énergie de l'Ukraine compromettrait, ni plus ni moins, l'indépendance du pays.

La situation environnementale

Après des décennies de mauvaise gestion et de laisser-faire dans le domaine de l'environnement sous le régime soviétique, l'Ukraine est aujourd'hui l'un des pays les plus pollués d'Europe, sinon du monde. L'explosion survenue en avril 1986 à la centrale nucléaire de Tchernobyl, qui a contaminé environ 260 000 km^2 en Ukraine, en Russie et au Belarus, soit à peu près la superficie combinée de l'Écosse et de l'Irlande du Nord, n'a fait qu'aggraver une dégradation de l'environnement causée par la négligence flagrante de l'industrie lourde dans ce domaine, particulièrement dans le bassin de Donetsk dans le sud-est du pays. L'accident de Tchernobyl a touché près de 10 % du territoire ukrainien, 20 % du territoire du Belarus et entre 0,5 et 1 % de la masse continentale de la Russie.[9]

Ces dernières années, l'Ukraine a commencé à se rendre compte de l'ampleur de ses problèmes environnementaux. Le pays a pris des mesures pour préserver plusieurs écosystèmes uniques en leur genre et s'emploie, avec l'aide du Canada, à dépolluer le Dniepro et élabore, en collaboration avec la Russie et le Belarus, un plan de gestion stratégique pour l'ensemble du bassin du Dniepro. Malheureusement, l'Ukraine a encore beaucoup à faire pour affirmer sa volonté politique et son savoir-faire technique en matière de gestion de l'environnement, particulièrement dans les domaines de la pollution urbaine et industrielle, de l'efficience énergétique, de l'utilisation durable des ressources naturelles, ainsi que pour respecter divers accords multilatéraux en matière d'environnement, y compris ceux ayant trait au changement climatique, aux substances appauvrissant la couche d'ozone, aux polluants organiques persistants et à la biodiversité. Le gouvernement doit avant tout remanier le cadre législatif et réglementaire régissant la gestion de

[9] *Chornobyl Ten Years Later*, David R. Marples, University of Alberta, 1996.

l'environnement, de manière à ce que l'Ukraine et les entreprises ukrainiennes soient plus attrayantes pour les investisseurs.

Les problèmes environnementaux de l'Ukraine vont au-delà des simples capacités techniques ou de la négligence. Les dirigeants ukrainiens sont conscients des problèmes causés par les industries très polluantes. Toutefois, dans de nombreux cas, ce sont ces mêmes industries qui contribuent à la récente croissance économiques et à l'amélioration des résultats économiques du pays. Fermer les portes de ces entreprises ou limiter leur production aurait des conséquences sur l'ensemble de l'économie et causerait une multitude de problèmes sociaux liés à la disparition des emplois et à l'absence d'un filet de sécurité sociale acceptable pour les chômeurs. Une telle situation, au moment même où il est crucial de montrer à la population les aspects positifs de la réforme, place les chefs d'entreprises et les dirigeants politiques ukrainiens dans une position difficile.

La sûreté nucléaire

La question de la sûreté nucléaire revêt une importance particulière dans le cadre du programme de coopération du Canada en Ukraine. En réponse aux inquiétudes concernant la sécurité du réacteur restant à la centrale de Tchernobyl (qui a été fermé en 2000), le Canada a joué un rôle actif dans les activités internationales liées à la création de capacités pour la bonne gouvernance du secteur nucléaire en Ukraine et la sécurité matérielle du réacteur qui a explosé en 1986.

Compte tenu des retombées du désastre de Tchernobyl, non seulement pour les Ukrainiens mais également pour le monde entier, la sûreté nucléaire est un volet important du programme d'aide du Canada en Ukraine. L'ACDI respectera les engagements pris relativement à Tchernobyl, ce qui nous mènera jusqu'à la fin de l'exercice 2006-2007. La construction d'un nouveau sarcophage pour le réacteur numéro 4, qui a explosé à Tchernobyl, est en cours, ce qui devrait être la dernière initiative de l'ACDI (mais pas nécessairement du Canada) dans ce domaine. Les engagements totaux du G-7 au regard de la fermeture de Tchernobyl sont évalués à environ deux milliards de dollars.

Par ailleurs, le Canada donne suite aux engagements pris aux réunions du G-8 relativement au chapitre de la non-prolifération nucléaire en appuyant les activités de recherche et de développement du Centre pour la science et la technologie en Ukraine (CSTU). Ces activités sont axées sur la conversion des scientifiques et ingénieurs ukrainiens, géorgiens et ouzbeks, du marché des armes de destruction massive au marché des biens civils.[10] Le Canada est l'un des membres fondateurs du CSTU, qu'il incite activement à travailler en partenariat avec le secteur privé pour assurer sa viabilité financière lorsque les donateurs cesseront de le financer.

[10] Site Web du Centre pour la science et la technologie de l'Ukraine (www.stcu.kiev.ua).

La dimension sociale de la transition

Il ne fait aucun doute que la transition d'une économie dirigée à l'économie de marché et à un régime démocratique impose un lourd tribut social à l'Ukraine et aux Ukrainiens. Dans 90 p. 100 des oblasts (provinces) de l'Ukraine, au moins 20 p. 100 de la population vit dans la pauvreté (définie pour les besoins du présent document comme étant le fait d'avoir une consommation inférieure à 4,30 $US par personne, par jour),[11] même si selon les normes internationales seulement 3 %[12] des ménages vivent dans la pauvreté extrême (consommation inférieure à 2,14 $US par personne, par jour),[13]

et 18 % des ménages consacrent 80 % de leurs dépenses totales à l'achat de nourriture.[14] /[15]

Les groupes les plus touchés sont les familles avec des enfants (particulièrement les familles comptant trois enfants ou plus), les personnes âgées vivant seules (en particulier, les retraités), les chômeurs et les travailleurs à faible revenu (les chefs de familles pauvres en Ukraine ont un emploi dans 40 p. 100 des cas),[16] ainsi que les ménages dirigées par une femme (d'où l'importance d'accorder une grande attention à l'égalité des sexes). La situation dans les régions rurales est particulièrement critique.

Bien que l'Ukraine soit passée d'une économie dirigée à une économie de marché, il lui reste à mettre en place toutes les institutions propres à ce type d'économie et à y faire appel. La pauvreté en Ukraine a été artificiellement allégée à coups de subventions officielles et occultes – par réduction ou réglementation des prix du pain, du logement, du transport et de l'électricité, et par approbation tacite du défaut de paiement des factures d'électricité et de loyer. Du coup, la réforme sociale est devenue extrêmement impopulaire et difficile à défendre politiquement, et bien des pauvres – en particulier les personnes âgées – réclament un retour au régime soviétique dans l'espoir de ralentir ou de bloquer les réformes.

[11] Banque mondiale, Social Safety Nets and Poverty, septembre 2000, et Report and Recommandation of the President of the International Bank of Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed First Programmatic Adjustment Loan (PAL1) to Ukraine, 23 août 2001.

[12] Ibid.

[13] Ibid.

[14] Banque mondiale, Report and Recommandation of the President of the International Bank of Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed First Programmatic Adjustment Loan (PAL1) to Ukraine, 23 août 2001.

[15] Ibid.

[16] Banque mondiale, *Country Assistance Strategy*, août 2000

L'aggravation de la pauvreté en Ukraine a changé radicalement les mentalités dans la mesure où, en moins de dix ans, la population est passée d'une sécurité matérielle relative à une pauvreté généralisée.

La disponibilité et la qualité des services sociaux essentiels diminuent à mesure que la pauvreté augmente. L'État providence, établi durant l'ère soviétique, n'existe tout simplement plus en Ukraine.

Jusqu'à récemment, les arrérages en matière de cotisations et de prestations étaient importants, tant pour les retraites que pour les prestations sociales. Les arrérages de retraite ont été réduits sensiblement ou éliminés, mais la gestion du système de pensions n'est pas viable : environ 16 millions de travailleurs (sur une population active totale estimée à 22 millions de personnes) cotisent pour 14 millions de retraités (signalons à titre de comparaison qu'au Canada, 14 millions de travailleurs cotisent pour 3,5 millions de retraités)[17] Malgré les augmentations régulières des pensions, les retraités vivent à la limite ou en deçà du seuil de pauvreté.

Le gouvernement de l'Ukraine reconnaît la nécessité d'une réforme du système de pensions et tente de faire le nécessaire pour percevoir plus de recettes, élargir la base de contribution, et réduire le nombre de retraités. La réussite de la réforme des pensions est vitale pour la promotion des réformes sociales et pour la réussite de l'ensemble des réformes économiques et politiques.

Les normes et les dépenses de services de santé – qui n'étaient déjà pas très élevées sous le régime soviétique – ont beaucoup baissé : entre 1993 et 1999, les dépenses de santé ont chuté des deux tiers. Simultanément, toutefois, l'Ukraine a entretenu une infrastructure médicale gigantesque, qui mobilise au moins deux fois plus et quatre fois plus de médecins et de lits d'hôpital qu'en Europe ou aux États-Unis, respectivement. En conséquence, les fonds disponibles pour la maintenance du système de santé ne représentent qu'une fraction de ce qu'il faut normalement pour assurer le bon fonctionnement de ce système. Le fait que les soins de santé soient curatifs, plutôt que préventifs, rend la population d'autant plus dépendante d'un système déjà fragilisé.

Naturellement, ces facteurs ont entraîné une grave détérioration de la santé physique et mentale des Ukrainiens et une hausse des maladies infectieuses comme la tuberculose[18] et le choléra. Le taux d'infection par VIH/sida est particulièrement inquiétant. Officiellement, le pays compte 31 000 cas

[17] Développement des ressources humaines Canada, Division internationale.

[18] Selon le ministère de la Santé, les cas de tuberculose en Ukraine ont augmenté de 180 p. 100, et les décès liés à la tuberculose de 270 p. 100, depuis l'accession à l'indépendance. En 2000, 60,2 personnes par tranche de 100 000 habitants étaient tuberculeuses. Santé Canada estime à moins 6 pour 100 000 l'incidence de la tuberculose au sein de la population canadienne.

enregistrés de sida et environ 1 350 personnes vivant avec le sida[19], mais le nombre réel d'infections se rapproche plutôt de 240 000 et pourrait atteindre 1,5 million d'ici 2010[20], si aucune mesure n'est prise pour juguler l'épidémie. En outre, l'espérance de vie a beaucoup baissé, particulièrement chez les hommes, tandis que le taux de mortalité infantile est plus du double par rapport à la moyenne enregistrée en Europe (soit 11,9 cas de décès pour 1 000 naissances vivantes en 2000).[21]

La santé de la population ukrainienne est menacée non seulement par le manque de ressources disponibles pour les soins médicaux, mais également par de mauvaises habitudes de vie. Un régime alimentaire mal équilibré, l'usage de drogues injectables (particulièrement chez les jeunes), le tabac et l'alcool (que des taxes très réduites et une publicité non réglementée rendent d'autant plus accessibles) contribuent au déclin de la santé de la population.

Pour tenter de rehausser le niveau des soins de santé offerts à la population ukrainienne, le gouvernement a adopté plusieurs réformes : amélioration des soins de santé primaires, mise en œuvre d'un régime d'assurance-maladie viable, introduction du concept de médecin de famille, création des conditions nécessaires à la pratique médicale privée. La population ukrainienne n'acceptera le changement dans son ensemble que si ces réformes donnent des résultats.

Une autre tendance lourde contribue au manque de ressources disponibles pour les soins de santé et services sociaux de base : celle qui consiste à placer les handicapés et les orphelins dans des établissements mal équipés pour leur fournir les services de base dont ils ont besoin – notamment dans les domaines de la nutrition, de l'instruction, de la santé – pour s'intégrer dans la société. Compte tenu des difficultés économiques actuelles, ces orphelinats et autres établissements du même genre fonctionnent à perte, préparent mal les orphelins et handicapés ukrainiens à la vie qui les attend à l'extérieur, et ne font qu'aggraver les difficultés de ces groupes vulnérables de la société.

La réforme agricole

L'Ukraine a l'un des sols les plus riches de la planète, et sa population est réputée pour sa grande expérience dans le domaine agricole. Qui plus est, les Ukrainiens sont très attachés à leur terre.

Depuis l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin de 1999, la réforme agricole était une vue de l'esprit en Ukraine et, même si certains progrès ont été faits depuis, elle avance lentement. L'opposition à la réforme se manifeste au sein

[19] UN AIDS, *Situation Analysis*, 2001.

[20] American Foundation for AIDS Research (amfAR), *Report on AIDS in Eastern Europe and Central Asia.*

[21] Comité d'État pour les statistiques de l'Ukraine.

même du gouvernement, où des mesures contre-productives ont été introduites de force telles que des restrictions frappant la commercialisation des grains, la fourniture par le gouvernement d'intrants comme les engrais et la machinerie agricole, et une opposition totale à la propriété foncière privée.

Le secteur agricole a beau représenter environ la moitié du PIB en Ukraine, la production agricole a chuté de façon spectaculaire, tout comme l'utilisation d'intrants et les salaires. En 2000, pour la première fois depuis l'accession à l'indépendance, le secteur agricole a enregistré une croissance nette de près de 8 p. 100 (due au fait, selon beaucoup de gens, que le gouvernement n'a pas soutenu directement la production,), mais la Verkhovna Rada a également pris des mesures qui vont à contre-courant de la réforme, comme l'imposition de droits d'exportation sur les graines de tournesol et autres marchandises d'exportation clés.[22]

Le gouvernement de l'Ukraine a reconnu récemment la nécessité de moderniser le secteur agricole et a des plans pour une réforme agraire et une redistribution des titres fonciers, la mise en place d'un régime d'enregistrement de titres, l'adoption de nouvelles mesures législatives, et le développement d'institutions axées sur le marché. Le gouvernement semble être résolu à opérer des réformes, et des signes de réussite se font jour : en 2001, la récolte a presque doublé comparativement à celle de 2000 (37 millions de tonnes versus 19,4 millions de tonnes).[23] Malheureusement cette augmentation a entraîné une chute des prix qui a amené l'Ukraine à demander l'aide de la communauté internationale pour mettre en oeuvre des mesures de stabilisation des revenus des producteurs de céréales.

Récemment, l'interdiction parlementaire relative aux procédures de faillites des entreprises agricoles a été levée et l'Ukraine a finalement adopté, malgré une forte opposition, un code foncier (le 25 octobre 2001). Le pays redouble d'efforts pour établir un système d'enregistrement des titres et des lois en matière d'hypothèque. L'Ukraine s'est également engagée officiellement à moins intervenir dans la fourniture des facteurs de production agricole et la commercialisation des produis agricoles. La nouvelle loi sur les sociétés par actions devrait également être adoptée cette année. De plus, le gouvernement ukrainien a entrepris un ambitieux programme de privatisation des terres et de délivrance de titres de propriété, qui verra la distribution d'environ 6,5 millions de titres (1,5 million ont déjà été distribués).

Il reste beaucoup à faire pour transformer complètement le secteur agricole. L'Ukraine n'a aucun système d'étude du marché et d'intervention, aucun système de crédit agricole et système bancaire bien établis, aucun système d'échange d'information (services de vulgarisation), ni aucune législation et réglementation efficaces. De plus, elle n'est dotée d'aucun mécanisme de

[22] Bien que, le 14 mars 2000, la Verkhovna Rada ait voté la réduction des exportations de graines de tournesol, de 23 p. 100 à 17 p. 100, comme le prescrivaient le FMI et l'OMC.

[23] *Interfax Ukraine*, 3 septembre 2001.

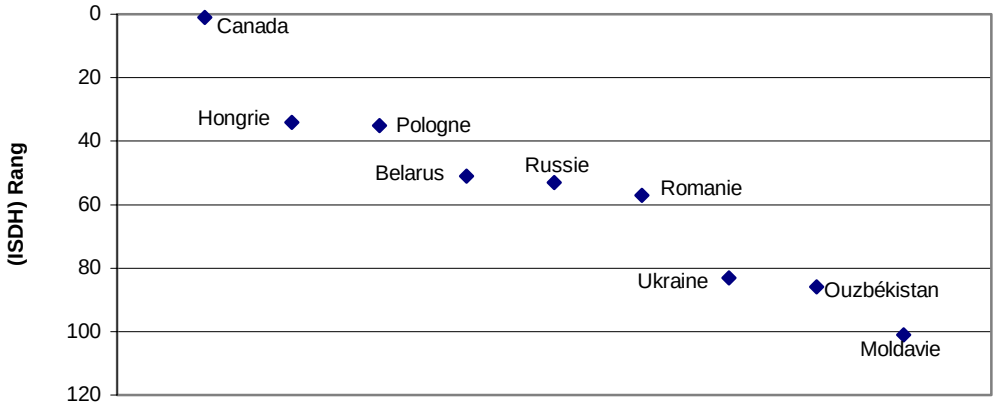
stabilisation des prix et ne possède pas d'entrepôts sûrs, ni de réglementation en matière d'exportation, de systèmes de transport public des produits, de programmes de commercialisation, et de programmes de promotion des produits à valeur ajoutée.

Ces derniers mois, reconnaissant les similitudes entre le secteur agricole canadien et ukrainien, les autorités ukrainiennes n'ont pas hésité à demander au Canada de l'aider à mettre en oeuvre ses réformes agricoles et ont profité des visites de hauts fonctionnaires au Canada ou de Canadiens en Ukraine pour réitérer leur désir d'obtenir l'assistance du Canada. Plus précisément, l'Ukraine lui a demandé de l'aider à créer des coopératives agricoles et des coopératives de crédit rurales, à mettre en place un système d'enregistrement foncier, à offrir des services de vulgarisation, à développer les opérations sur marchandises agricoles, à améliorer la gestion agricole, notamment dans le domaine de l'élevage, et à renforcer ses capacités institutionnelles.

L'égalité des sexes

Bien que plusieurs textes législatifs fondamentaux – dont la Constitution – prônent l'égalité des genres, et que des mécanismes officiels, comme le bureau national de l'ombudsman, soient en place pour traiter les plaintes déposées pour disparité entre les genres, ce cadre ne fonctionne pas dans la vie quotidienne. À ce jour, pas un cas de disparité entre les genres n'a fait l'objet de poursuites judiciaires en Ukraine.

Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH, 1998)



Source : PNUD, 1998

Les femmes ukrainiennes ont toujours formé la majorité des diplômés (en grande partie à cause de contingents datant de l'ère soviétique), tant pour les études secondaires que pour les études postsecondaires, et représentent 60 p. 100 de tous les membres des professions libérales qui ont fait des

études supérieures.[24] Malheureusement, cela ne paraît pas dans les statistiques sur la population active. Depuis l'accession de l'Ukraine à l'indépendance, les femmes ont fini par représenter 70 p. 100 des sans-emploi, dont pas moins de 70 p. 100 ont fait des études supérieures. En outre, les femmes sont nettement plus susceptibles d'être mises à pied, ou congédiées illégalement, d'être victimes de discrimination dans l'embauchage et d'être exposées à des conditions de travail dangereuses.

Les femmes forment la majorité de l'électorat en Ukraine. Toutefois, près de 33 p. 100 d'entre elles se disent totalement indifférentes à la vie politique de leur pays (contre seulement 24 p. 100 des hommes) et seulement 6 p. 100 se disent très intéressées par la politique (contre 13 p. 100 des hommes). Seulement 28 des 450 représentants du peuple (soit 6,2 p. 100) sont des femmes. En outre, les femmes sont rarement titulaires d'un poste décisionnel au sein du gouvernement : elles représentent 70 p. 100 de la fonction publique, mais seulement 6 p. 100 occupent des postes clés.

En Ukraine, la violence familiale est tellement répandue qu'elle en est banalisée. De ce fait, la plupart des incidents de violence familiale ne sont pas signalés. Selon l'Institute of Social Research, 85 p. 100 des Ukrainiennes sont victimes de violence psychologique, et 60 p. 100 de violence physique. Environ 20 p. 100 des jeunes filles âgées entre 17 ans et 21 ans ont été victimes de viol ou d'agression sexuelle.

Par ailleurs, le trafic des femmes prend des proportions extrêmement inquiétantes en Ukraine. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), environ 100 000 femmes ont passé illégalement la frontière depuis l'accession à l'indépendance de l'Ukraine en 1991. La plupart de ces cas ne sont pas signalés, les victimes craignant de ne pas être traitées équitablement par la police, ni protégées contre les trafiquants.

En Ukraine, les hommes – qui règnent en maîtres sur leur pays – ne comprennent pas et n'ont manifestement pas conscience de la nécessité de veiller à ce que les femmes tirent parti des droits à l'éducation, au bien-être et à l'emploi que leur confère la Constitution. D'autre part, il faut sensibiliser les autorités à la gravité de la violence infligée aux femmes, à la nécessité de dénoncer les actes de violence contre les femmes et d'appliquer les lois en la matière.

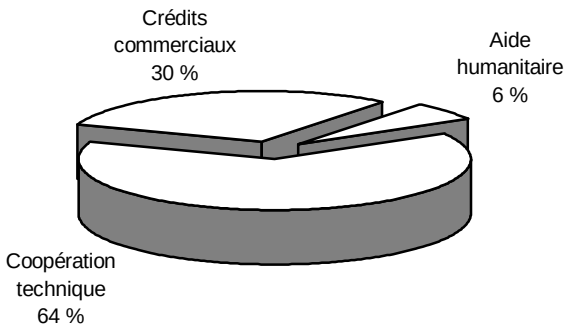
[24] Toutes les statistiques présentées dans cette section concernant l'égalité des sexes sont tirées du document intitulé *Women 2000: an Investigation into the Status of Women's Rights in the Former Soviet Union and Central and South-Eastern Europe*, publié par la Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme.

LES LEÇONS TIRÉES

Au début du programme canadien de coopération technique avec l'Ukraine, l'un des principaux objectifs était de démontrer que l'Ouest soutenait fermement les nouvelles réformes afin d'éviter tout retour à un système de gouvernement communiste, de favoriser l’avènement rapide d'une économie de marché et d'un système démocratique de gouvernement et enfin, de susciter des occasions d'affaires au bénéfice de sociétés canadiennes intéressées à investir ou à commercer en Ukraine. C’est pourquoi, à la faveur d’un appui à l'indépendance clairement démontré et une bonne volonté évidente, on a financé un grand nombre d'interventions ponctuelles dans des secteurs divers, dont la plupart encourageaient l'établissement de liens de personne à personne et étaient fortement tributaires de l'offre.

Le programme destiné à l'Ukraine, qui relevait du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international jusqu’en 1995, année où il a été transféré à l'ACDI, est désormais axé surtout sur le partenariat, c'est-à-dire que l'ACDI contribue à un projet ou à un programme mis au point et financé partiellement par des partenaires canadiens et ukrainiens. Le programme de l’Ukraine, qui est le deuxième programme-pays le plus important de la Direction générale de l’Europe centrale et de l’Est (derrière la Russie), compte près de 40 projets réalisés dans onze secteurs. Depuis 1991, dans le cadre de la programmation de l’ACDI en Ukraine, plus de 235 millions de dollars ont été consacrés à l’aide bilatérale, dont 151 millions de dollars pour la coopération technique, 14 millions de dollars pour l’assistance humanitaire et 70 millions au titre du crédit commercial. En outre, le Canada a fourni 33,7 millions de dollars au titre de l’aide multilatérale et 19,2 millions de dollars pour des initiatives régionales en faveur des pays de l’Europe centrale et de l’Est, dont l’Ukraine.

Aide bilatérale canadienne à l'Ukraine 1991-1999



Source : ACDI, 2001

Nous avons tiré d’importantes leçons de notre programmation.

Les changements prennent du temps

Nous avons considérablement sous-estimé le temps qu'il faudrait à l'Ukraine pour mener à bien la transition à une économie de marché et à un système démocratique de gouvernement. Par exemple, nous avions cru que l’assistance technique du Canada ou d’autres pays occidentaux permettrait de libéraliser rapidement le secteur de l’énergie et de le rendre intéressant pour les investisseurs étrangers. Toutefois, dix après l’indépendance, les oligarchies et d’autres groupes d’intérêt bloquent toujours la réforme de ce secteur. Contrairement à la situation observée dans les pays voisins, notamment en Pologne et en Hongrie, la création d'une galaxie complète d'institutions nationales totalement fonctionnelles et du savoir-faire correspondant est une démarche à très long terme.

Créer un environnement porteur

Nous avons appris que le meilleur moyen d'inciter le secteur privé canadien à commercer et à investir en Ukraine est d'aider ce pays à créer des systèmes financiers, judiciaires et légaux opérationnels, intelligibles et prévisibles. La démarche qui a consisté à fournir simplement aux sociétés canadiennes des contributions leur permettant de poursuivre leurs activités en Ukraine, dans l’espoir qu’elles déboucheraient à court terme sur des possibilités d’investissement, s'est avérée coûteuse et n'a pas porté fruit en l’absence d’un environnement politique, économique et juridique connu.

Se montrer plus proactif

Nous avons également acquis la certitude que pour intervenir de façon efficace, ciblée et efficiente dans le développement démocratique et économique de l'Ukraine et y contribuer, nous devons faire preuve de plus de dirigisme dans nos programmes. À de rares exceptions, par le passé, notre programmation reposait sur les besoins dégagés par les institutions canadiennes de concert avec leurs partenaires ukraniens. C’est pourquoi nous pensons peut-être avoir raté des occasions d’accélérer le processus de réforme. Nous devons jouer un rôle plus stratégique dans le cadre d'un nombre moins élevé d'interventions qui complètent le travail d'autres donateurs en Ukraine et qui suscitent l'adhésion du gouvernement ukrainien. Par ailleurs, notre programmation antérieure portait sur plusieurs secteurs, et nous n’avons pas suffisamment encouragé le développement de synergie entre les projets canadiens ou entre ces projets et ceux d’autres donateurs, synergie qui aurait pour effet d’accroître l’impact de nos interventions.

Faire preuve de flexibilité

Bien que jusqu’à maintenant le processus de réforme avance assez lentement, l’environnement dans lequel opèrent les donateurs évolue rapidement : les acteurs clés au sein du gouvernement et d’autres institutions

changent régulièrement; des lois et des réglements sont adoptés et annulés fréquemment; l'environnement général est imprévisible. Par conséquent, le Canada s'est rendu compte que son programme de coopération technique

devait être souple afin de demeurer pertinent et efficace. Par ailleurs, nous devons faire preuve de flexibilité car l'Ukraine ne donne pas toujours suite à ses engagements en matière de réforme.

Assurer la coordination/ travailler en partenariat

L'ACDI a également appris que pour conférer toute leur efficacité aux programmes canadiens en Ukraine et pour que ceux-ci aient des résultats durables, elle doit travailler en étroite collaboration avec ses partenaires d'autres ministères canadiens de façon à ce que notre pays présente un front uni et cohérent dans le cadre d'une politique étrangère donnée ou de toute autre question. Nous avons compris que les impacts peuvent être renforcés et les ressources mieux utilisées si nous encourageons la synergie, la coopération et la coordination entre les projets financés par le Canada, ainsi qu'entre ces projets et ceux des autres donateurs.

Mieux tirer parti des ressources canadiennes

Nous avons appris que la communauté ukrainienne du Canada peut être, par l'intermédiaire d'organisations comme l'Ukrainian Canadian Congress, une excellente source d'information et de conseils sur la situation en Ukraine et la programmation en matière de coopération technique pour ce pays. Elle peut, en outre, participer activement à la mise en oeuvre des programmes de coopération technique canadiens. Les membres des organisations en question, dont bon nombre aident l'Ukraine bénévolement, ont contribué de manière significative à notre programme.

LES ACTIVITÉS DES AUTRES DONATEURS

On trouvera un tableau complet des activités des autres donateurs en Ukraine à la fin de ce document. Cette section fournira un aperçu des principaux objectifs des diverses stratégies des donateurs en Ukraine.

La transition économique

Le principal objectif de la plupart des autres donateurs présents en Ukraine est de faciliter la transition économique. L'aide dans ce domaine est offerte principalement à l'échelle nationale mais, évidemment, elle aura des répercussions à l'échelle de l'oblast et de la communauté locale.

Les autres donateurs se concentrent sur la réforme systémique, certains d'entre eux accordant une importance particulière à la réforme macroéconomique (les États-Unis, l'Union européenne, la Banque mondiale ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)). Les interventions dans ce domaine seront centrées sur le ministère de l'Économie et des Finances pour collaborer à la réforme du processus budgétaire et à la mise sur pied d'un régime fiscal axé sur le marché qui incitera les contribuables à respecter la loi de leur propre gré.

D'autres donateurs s'intéresseront ou s'intéressent déjà à la réforme du secteur bancaire ukrainien, particulièrement aux lois, à la réglementation, à la supervision et aux pratiques utilisées afin de les rendre conformes aux normes internationales et notamment à celles de l'Union européenne. Outre la réforme du secteur bancaire actuel, incluant la restructuration et la supervision des banques, des démarches sont en cours pour mettre à la disposition du secteur privé du crédit à un coût abordable, en insistant particulièrement sur l'octroi de prêts aux petites et moyennes entreprises. Enfin, certains donateurs, plus précisément les institutions financières internationales, étudieront d'autres mécanismes financiers, par exemple les financements reposant sur des éléments d'actifs, qui pourraient convenir à l'octroi de crédit au secteur privé ukrainien. Vu le budget modeste du programme de coopération technique canadien, nous avons choisi de privilégier la réforme de l'environnement macroéconomique par l'intermédiaire des institutions financières internationales, notamment la BERD, et ce, en contribuant au développement de services financiers pour les petites et moyennes entreprises. En canalisant ainsi nos contributions par le biais des Institutions financières internationales (IFI), nous pourrons accroître l'impact de notre participation à cette entreprise majeure.

La gouvernance

À l'instar de la transition économique, la gouvernance revêt une importance considérable pour les donateurs.

Deux des principales questions liées à la gouvernance intéressent particulièrement les principaux donateurs : l’état de la société civile et la réforme du système légal et judiciaire. Les institutions internationales veulent en effet augmenter le degré de participation des citoyens et donner à la population les outils nécessaires pour tenir les gouvernements responsables de leurs actes à l'échelle des municipalités, des oblasts et du pays. Les donateurs insistent particulièrement sur l'établissement d'un cadre législatif appuyant les organisations non gouvernementales, ce qui permettra à la population ukrainienne de se faire entendre et aux ONG de lever des fonds pour faciliter leurs démarches sans être imposées à outrance.

Dans le domaine de la réforme législative et judiciaire, les donateurs s'intéressent particulièrement à deux secteurs :

- l'harmonisation des lois avec celles de l'Union européenne, notamment dans des domaines prioritaires tels que la politique de la concurrence, la promotion et la protection des investissements, les services financiers, les normes et la certification, la politique fiscale, les droits de propriété intellectuelle et l'environnement;

- la réforme des gouvernements municipaux pour permettre aux oblasts et aux municipalités de mieux s'adapter à une délégation éventuelle des pouvoirs, particulièrement dans le domaine de l'établissement des budgets et de la prestation des services de base.

Les donateurs interviennent également à l'échelle nationale pour réformer les tribunaux afin d'augmenter l'indépendance du système judiciaire, pour promulguer un code civil et pénal conforme aux normes internationales et pour fournir un appui suivi à la réforme du service public. Le Canada a participé activement à la réforme du système judiciaire, au développement de la profession de notaire et au renforcement de l’intégrité dans le secteur public.

La réforme du secteur social

Selon les analyses, les donateurs concentrent leurs efforts dans trois domaines :

- la réforme des pensions;

- l’assurance-emploi;

- la prestation de soins de santé.

La plupart des donateurs consacrent beaucoup d'efforts à la réforme des pensions. Ils sont en effet en train d'élaborer un régime de pension à trois volets : un volet solidarité, un volet contribution obligatoire, et un volet régime

de pension privé volontaire. En outre, ils veulent mettre au point une base nationale de données sur les pensionnés et les travailleurs ainsi que des modèles actuariels de régime de pension afin que le paiement des prestations grève moins lourdement le budget national.

Les donateurs, particulièrement le Royaume-Uni et l'Union européenne, apportent une aide en vue d'améliorer la capacité de l'Ukraine à surveiller et à analyser les tendances du marché de l'emploi, à élaborer des plans efficaces de création d'emploi et à améliorer la formation et le recyclage de la main-d'œuvre dans le cadre d'une économie de marché.

Les soins de santé constituent la troisième composante des services sociaux bénéficiant des ressources des donateurs et le secteur de la réforme des services sociaux auquel le Canada a prêté son appui. Les interventions dans ce secteur portent sur deux éléments clés : l'élimination des maladies infectieuses et le système des soins de santé lui-même. Dans le premier cas, les donateurs et particulièrement la Banque mondiale ont élaboré et mis en vigueur des programmes de prévention de la tuberculose, du VIH et du sida. Le Canada joue un rôle de premier plan parmi les donateurs qui mettent en œuvre des programmes visant à éduquer la population et à lui faire prendre conscience de la nécessité d'adopter un style de vie sain, ainsi qu'à prévenir l'alcoolisme, le tabagisme, le VIH/sida, et les maladies sexuellement transmissibles.

La réforme du système des soins de santé préoccupe également les donateurs, notamment les États-Unis. Des interventions sont en cours ou prévues afin de contribuer à la restructuration du système de prestation des soins de santé grâce à l'introduction de soins de santé primaires, à la médecine familiale et à la fourniture d'équipement médical de base, par opposition au système actuel hautement spécialisé.

L'agriculture

Les interventions visant à restructurer le secteur agricole ukrainien portent principalement sur trois domaines :

- la privatisation des terres;
- le développement de marchés agricoles;
- le développement de services d'aide à l'agriculture.

Beaucoup d'efforts ont déjà été consacrés à la privatisation des terres. Jusqu'à présent, les interventions ont aidé à réorganiser et à privatiser les terres agricoles, à former les agriculteurs pour qu'ils puissent exploiter des fermes privées et autres mesures du genre. Les donateurs, dont le Canada, sont en train de mener à bien le processus de décollectivisation des fermes

grâce à différentes initiatives dont notamment l'adoption d'un code foncier, l'établissement des titres de propriété des terres privatisées, et l'harmonisation des politiques, des lois et règlements en fonction d'un secteur agricole axé sur le marché.

Si le gouvernement ukrainien manifeste sa volonté de mettre en œuvre une réforme agricole suivie, les donateurs créeront des programmes qui contribueront au développement de marchés agricoles. À cet égard, les donateurs, et plus particulièrement les États-Unis, ont élaboré des projets qui élargiront l'accès aux intrants agricoles à travers des marchés compétitifs, au crédit, aux renseignements concernant les opportunités du marché, et donneront lieu à une amélioration de l'infrastructure du marché qui permettrait l'écoulement de produits agricoles en dehors des circuits étatiques.

Enfin, d'autres donateurs, particulièrement le Royaume-Uni, envisagent ou entreprennent la mise en œuvre de projets qui contribueront à améliorer l'exploitation des fermes privées. Ces projets porteront notamment sur l'élaboration de nouveaux services consultatifs et l'amélioration des services financiers destinés aux exploitations et aux industries agricoles, et comprendront d'autres interventions qui permettront à la population rurale de travailler dans le cadre d'un secteur agricole nouveau (et en développement) axé sur le marché.

L'environnement

L'Ukraine n'est pas suffisamment sensibilisée à l'importance de protéger l'environnement, même si récemment les autorités ukrainiennes ont reconnu que le pays allait devoir faire mieux dans ce domaine. Les donateurs attachent également de l'importance à la question de l'environnement et collaborent avec le gouvernement et les entreprises pour améliorer la politique et le cadre légal afin de mettre au point et d'appliquer la réglementation sur l'environnement. On pense que ces interventions aideront l'Ukraine à respecter ses obligations internationales tout en attirant des investissements étrangers. Le renforcement de la capacité institutionnelle du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, ainsi que la collaboration avec le gouvernement local et l'industrie pour augmenter le niveau de responsabilisation en matière d'environnement figurent parmi les interventions prévues par les donateurs. Il faut plus particulièrement travailler avec certaines des industries les plus polluantes et les convaincre que la protection de l'environnement procure des avantages économiques à long terme, et ce, pour que les entreprises privés privilégient davantage la conservation de l'environnement. D'autres donateurs, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, travaillent dans certaines des régions les plus polluées, particulièrement le bassin de Donbass et de Donetsk dans le sud-est de l'Ukraine.

Les principales activités du Canada dans le domaine de l'environnement visaient essentiellement à aider le pays à gérer l'environnement du plus grand

fleuve du pays, le Dnipro, et à aider l’Ukraine à respecter les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto sur le changement climatique.

L'énergie

En juillet 1998, après l'échec du plan de redressement financier approuvé par le FMI en faveur du secteur énergétique ukrainien dont le rôle est crucial dans ce pays, la Banque mondiale et de nombreux donateurs internationaux, incluant le Canada, ont réduit considérablement les programmes destinés au secteur énergétique ou y ont même mis fin.

Le Canada, conjointement avec la Banque mondiale et d'autres donateurs, a élaboré une liste d'indicateurs que le gouvernement ukrainien doit respecter avant que l'on n'instaure d'autres programmes destinés au secteur énergétique. À l'heure actuelle, ces indicateurs n'ont pas encore été respectés : le Canada ainsi que les autres donateurs sont d'avis que la conjoncture n'est pas propice à une reprise des programmes de coopération technique dans le secteur énergétique.

Les autres donateurs de l'Europe centrale et de l'Est

Récemment, d'autres pays de l'Europe centrale et de l'Est, notamment la Hongrie, la République tchèque et la Pologne, qui ont tous bénéficié de la coopération technique canadienne, sont devenus des pays donateurs en puissance, désireux d'aider l'Ukraine. Leur récente expérience en matière de réforme étant, dans de nombreux cas, applicable à l'Ukraine, nous assurerons une coordination étroite des programmes canadiens en Ukraine et discuterons de ceux-ci afin de déterminer les domaines dans lesquels nous pouvons collaborer ou dans lesquels les pays d'Europe centrale et de l'Est sont peut-être mieux placés pour fournir une assistance technique à l'Ukraine.

LE CADRE DE PROGRAMMATION

Il est évident que préciser les secteurs d'intervention du cadre de programmation du Canada pour l'Ukraine n'est pas chose facile pour un donateur comme le Canada. Dans la section ayant trait au contexte, les principaux besoins dégagés sont les suivants :

- La réforme économique, administrative et politique.
- Le renforcement du secteur agricole.
- La reconstitution du filet de sécurité sociale.
- L'égalité des sexes.
- Le renforcement de la capacité à assurer la viabilité de l'environnement.

Nous avons donc dû analyser attentivement les options qui s'offraient à nous afin de maximiser l'impact de nos ressources relativement modestes. Essentiellement, nous avons quatre options :

A. Maintenir le statu quo. Cette approche permettrait principalement de préserver l'orientation imprimée à notre programmation dans la stratégie établie en 1997, à savoir apporter un soutien ponctuel à tout projet qui contribue au programme de réformes de l'Ukraine. Notre programmation continuerait d'être diffuse, et les impacts, particulièrement au niveau macro, difficiles à mesurer. Nous réalisons actuellement une quarantaine de projets relatifs à onze secteurs ou thèmes. La synergie entre les projets canadiens, ainsi qu'entre nos projets et ceux d'autres donateurs, serait difficile à réaliser. Toutefois, cette approche présente un avantage : elle est déjà bien connue, ce dont nos interlocuteurs canadiens tirent parti, et elle nous permettrait de répondre à presque toutes les demandes d'aide en matière de réforme présentées par le gouvernement ukrainien. Le programme de coopération technique du Canada, qui fonctionnait de cette façon dans le passé, était considéré par les Ukrainiens comme plus rapide, plus flexible et mieux adapté à leurs besoins que les programmes des autres donateurs.

B. Mettre l'accent exclusivement sur la situation globale. Cette option supposerait que notre programmation serait axée sur des interventions au niveau macroéconomique et sur la réforme politique aux plus hauts niveaux. Cette programmation serait mise en oeuvre, en grande partie, en collaboration avec les institutions financières internationales (IFI) et d'autres organisations multilatérales. Il est certain que toute programmation canadienne à ces niveaux contribuerait à créer un environnement porteur en Ukraine et qu'acheminer les fonds par l'intermédiaire des IFI ou d'autres organisations multilatérales allégerait le fardeau administratif du personnel de l'Agence. Toutefois, l'action du Canada serait dérisoire en regard des réformes radicales qui s'imposent à ces niveaux et nos projets, vu les fonds dont nous disposons, demeureraient en marge de toute importante activité entreprise par les donateurs en question. La programmation canadienne serait microscopique en comparaison.

C. Concentrer les efforts dans un petit nombre de secteurs. Nous pourrions concentrer notre programmation dans certains secteurs où le Canada possède un avantage comparatif. En l'axant sur des secteurs clés (comme l'agriculture), nous pourrions entraîner des retombées économiques pour l'Ukraine et peut-être pour les entreprises canadiennes souhaitant travailler dans ce pays. Cependant, les réformes dans un secteur particulier dépendent d'autres réformes dans d'autres secteurs (par exemple, la réforme du secteur agricole est tributaire de la réforme du secteur des transports et du secteur bancaire, les agriculteurs devant avoir accès au crédit), ainsi que de l'existence d'une volonté politique continue en faveur de la réforme dans ce secteur, laquelle a été déficiente par le passé. En outre, d'autres donateurs, qui ont déjà appliqué cette approche, l'ont jugée insuffisante (par exemple dans le secteur de l'énergie).

D. Insister plus particulièrement sur la gouvernance. Cette approche permettrait au Canada d'améliorer la gouvernance suivant à la fois une approche descendante, c'est-à-dire en renforçant les principales structures de gouvernance et les capacités institutionnelles, et une approche ascendante afin de renforcer la société civile et accroître le respect des droits et des principes démocratiques, conformément aux priorités définies par l'Ukraine. Cette approche à deux niveaux permettrait à des projets relativement modestes d'avoir un impact considérable dans des domaines où les besoins sont grands, ce qui rendrait possibles d'autres réformes (par exemple, l'aide à l'établissement d'une structure de gouvernance pour le crédit agricole peut permettre aux agriculteurs d'accroître leur production, tout en augmentant les revenus et en améliorant le rendement du secteur dans son ensemble). S'agissant de la société civile, là aussi, des projets relativement petits peuvent renforcer la capacité des organisations non gouvernementales à demander des comptes au gouvernement et à exercer des pressions pour qu'il réalise les réformes nécessaires.

Il semblerait que cette approche empêcherait le Canada de contribuer à l'obtention de trois autres résultats clés de développement définis par l'ACDI : le bien-être économique, le développement social, ainsi que la

viabilité environnementale et la regénération de l'environnement. Toutefois, elle n'exclurait pas l'octroi d'une aide pour mettre en place des réformes touchant certaines questions de gouvernance liées aux thèmes transversaux, tel qu'indiqué plus loin.

Concentrer les efforts sur la gouvernance peut présenter un désavantage, à savoir la réaction de nos interlocuteurs canadiens et ukrainiens. Ceux-ci sont habitués à une approche de programmation multisectorielle plus souple qui est axée sur le soutien ponctuel, tel que définie dans notre stratégie de 1997. Toutefois, axer notre programmation sur la gouvernance nous permettrait malgré tout de choisir les secteurs d'intervention, lesquels pourraient varier au fil des circonstances. Cette option présente d'autres risques, qui sont mentionnés dans la section suivante, ainsi que dans le cadre de mesure du rendement à l'annexe IV**.**

Comme nous l'avons indiqué dans l'analyse présentée dans la première section du document, bon nombre des difficultés à surmonter ont trait à la gouvernance. En concentrant notre attention sur celle-ci, nous pourrions concentrer nos ressources sur l'amélioration des structures de gouvernance, lorsque le gouvernement de l'Ukraine est plus ouvert aux réformes, ou sur le renforcement de la société civile lorsque le secteur public est plus réticent. Cela nous permettrait également, tel qu'indiqué dans la section sur les leçons tirées de l'expérience, d'intervenir de manière plus proactive et plus stratégique et donc de tirer parti des occasions qui se présentent de promouvoir un programme de réformes tout en favorisant une plus grande synergie entre les projets du Canada et ceux d'autres donateurs.

Ces raisons, ainsi que l'impact et les résultats afférents plus significatifs que les interventions canadiennes sont susceptibles d'avoir, nous portent à croire qu'une programmation axée sur la gouvernance est la meilleure option possible pour l'Ukraine. Nous avons donc décidé d'orienter notre stratégie sur la gouvernance.

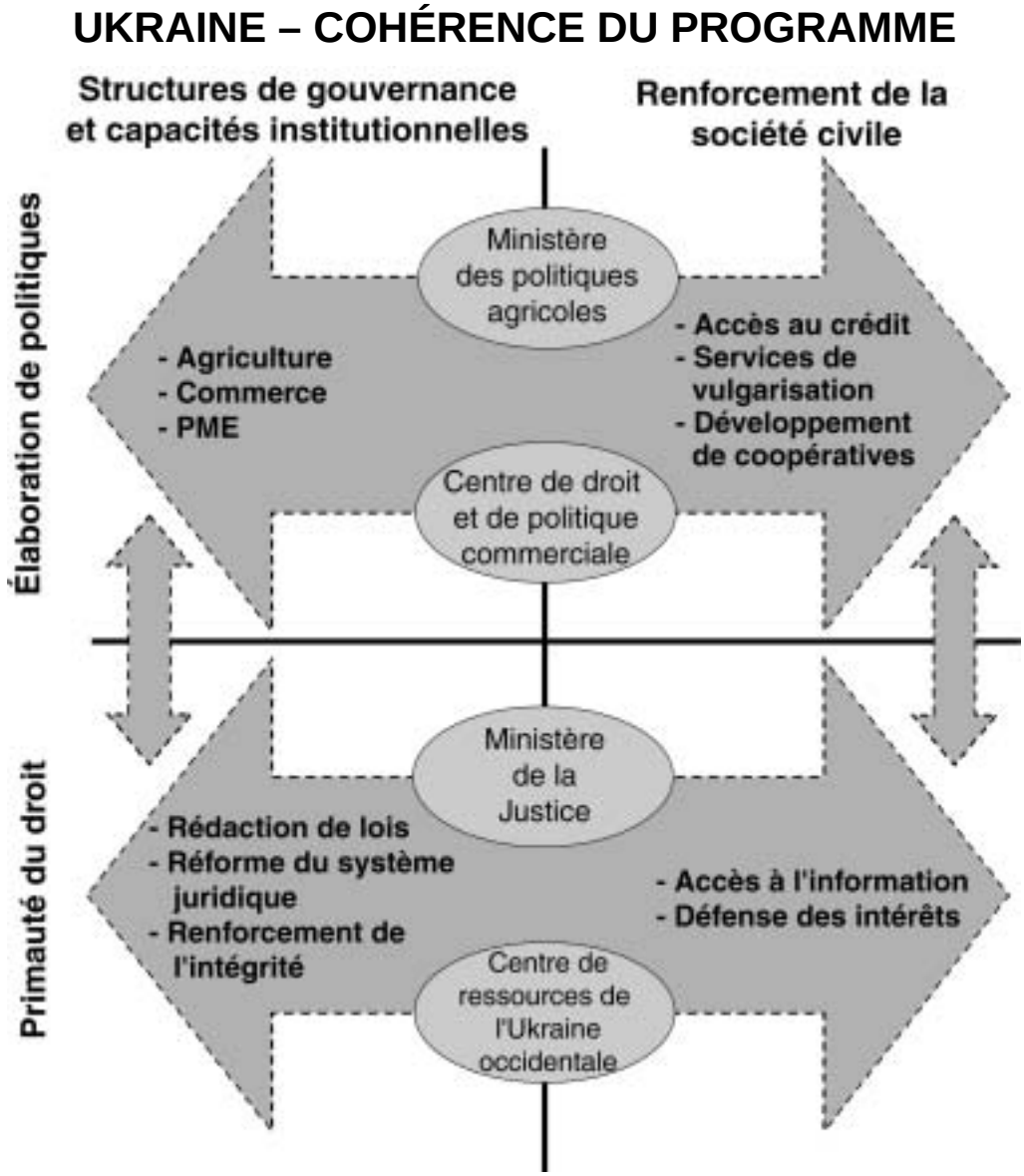
Le but et l'objectif

Le but général du programme de coopération technique du Canada en Ukraine est d'assurer son intégration à l'économie de marché mondiale et de contribuer au développement pacifique d'un système démocratique de gouvernement régi par la primauté du droit.

L'objectif de la programmation canadienne pour les cinq années à venir est le suivant : favoriser la bonne gouvernance. Il s'agira plus précisément de veiller au renforcement des institutions de gouvernance, à l'établissement de solides bases pour la société civile et à la participation active des acteurs de cette société à la bonne marche d'une société démocratique. Notre programme s'orientera vers les résultats clés de l'agence en matière de gouvernance, mais par le biais de notre travail dans ce domaine, appuiera les autres résultats clés de développement de l'Agence en matière de bien-être économentale, de développement social, de viabilité économique et de regénération.

Les principaux éléments de programme

Tel qu'indiqué dans le graphique 1 (Cohérence du programme en Ukraine), deux axes seront privilégiés : le premier, qui repose sur une approche à la fois descendante et ascendante pour maximiser l'impact, mettra l'accent sur les structures de gouvernance et les capacités institutionnelles d'une part et sur le renforcement de la société civile d'autre part; le deuxième englobe un éventail d'interventions à envisager à deux niveaux, soit l'élaboration des politiques et la primauté du droit.



Remarque : Ces exemples permettent d'illustrer la cohérence du programme et ne visent nullement à restreindre les domaines d'intervention du programme-pays.

Cette approche permet de maximiser la cohérence du programme, étant donné que les questions d'élaboration de politiques et de primauté du droit peuvent être abordées tant au niveau macro (structures de gouvernance) que micro (société civile) et que les résultats obtenus dans une quadrant permettent de stimuler les progrès dans d'autres quadrants.

Nous viserons donc à identifier des domaines pour lesquels des interventions en développement de politiques (par exemple, dans le domaine bancaire, de la législation et de politique liées à l'assurance dépôt) appuieraient directement des initiatives que le Canada mènerait en renforcement de la société civile (par exemple le développement d'unions de crédit, de façon à mettre en place des institutions sécures dans lesquelles les Ukrainiens puissent déposer leurs épargnes).

Par ailleurs, le programme conserve suffisamment de souplesse pour que nous concentrions nos efforts sur des interventions ou des secteurs particuliers qui entrent dans le cadre des deux axes privilégiés, selon les priorités en matière de réforme.

Il convient de noter que l'appui canadien à la réforme en Ukraine sera aussi concentrée dans les domaines et secteurs que le gouvernement Ukrainien s'est formellement engagé à réformer. Nous avons appris au fil de notre programmation des dernières années que tenter d'intervenir dans des domaines que le gouvernement ne s'est pas engagé à reformer, dans lequels d'autres intérêts s'opposent significativement à la réforme, ou pour lesquels nos interlocuteurs ne disposent pas d'outils pour réformer est voué à l'échec. Toutefois, en mettant l'accent dans des domaines que le gouvernement de l'Ukraine s'est engagé à réformer, nous croyons que notre programme produira des changements viables renforçant ainsi notre capacité à intervenir avec succès dans d'autres domaines.

Les structures de gouvernance et les capacités institutionnelles

Le Canada appuiera principalement des initiatives qui contribueront à transformer la façon de faire du secteur public. S'agissant de l'élaboration des politiques, nous accorderons notre soutien aux initiatives visant à améliorer la capacité nationale en matière d'élaboration, d'analyse, de mise en oeuvre et de gestion des politiques (plutôt que de simplement offrir des conseils en matière de politiques) afin que les fonctionnaires et le gouvernement prennent des décisions aussi éclairées que possible. Nous voulons, de cette façon, aider l'Ukraine à administrer ses dossiers nationaux et internationaux. Parmi les domaines d'intervention possibles, mentionnons la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé, particulièrement le très important secteur agricole et les petites et moyennes entreprises (PME) et l'intégration à l'économie mondiale, y compris l'accession à l'Organisation mondiale du commerce. Nous pourions également appuyer la pleine participation de l'Ukraine aux structures démocratiques occidentales, par exemple au Conseil de l'Europe, et répondre à ses fréquentes demandes concernant le renforcement de sa capacité à jeter un pont entre l'ouest et l'est du pays et à élaborer une politique étrangère indépendante malgré la

proximité d'une grande puissance. De tels projets nous permettraient d'aider le gouvernement ukrainien à changer de cap, délaissant le rôle de contrôle pour un rôle d'appui à un secteur particulier. Pourraient participer à ces projets, par exemple, le ministère des Politiques agricoles et le Centre pour les politiques commerciales et le droit.

En ce qui concerne la primauté du droit, le Canada tirera parti des succès antérieurs dans le domaine de la réforme du système juridique et judiciaire. De concert avec le ministère de la Justice et d'autres partenaires clés, nous contribuerons vraisemblablement à la rédaction de lois (touchant probablement l'agriculture, les PME et le commerce afin d'établir un lien avec l'élaboration des politiques), à la réforme des systèmes juridiques, et au renforcement de l'intégrité (et à la réduction de la corruption) au sein de l'appareil gouvernemental.

Le renforcement de la société civile

Dans le cadre du deuxième volet de la gouvernance, nous aiderons l'Ukraine à créer une société civile saine et à donner les moyens à la population de jouer un rôle efficace dans les affaires de la nation – une pierre angulaire d'une société démocratique. Au moment de la rédaction du présent document, la population ukrainienne est en train de découvrir le rôle qu'elle peut jouer et l'impact qu'elle peut avoir sur le fonctionnement du gouvernement. Elle prend conscience de l'importance d'avoir accès à des médias libres et indépendants et à d'autres sources d'information. Elle constate le rôle que peuvent jouer les organisations non gouvernementales en influant sur le développement du pays, en demandant aux élus et aux fonctionnaires de rendre des comptes et de faire preuve de transparence. Elle se rend également compte de sa capacité à fournir elle-même des services, y compris des services sociaux. La programmation canadienne traduira les progrès réalisés en matière d'élaboration des politiques, que ce soit dans le domaine de l'agriculture, des PME, du commerce ou de tout autre secteur pertinent, en projets d'aide concrète au niveau communautaire qui tireront parti de l'évolution du climat politique. Nous pourrions, par exemple, réaliser des projets visant à élargir l'accès au crédit des exploitations agricoles, coopératives agricoles ou PME nouvellement privatisées, et ce, par le biais de coopératives de crédit ou de banques, à mettre en place de services de vulgarisation et des programmes de formation pour les agriculteurs, ainsi qu'à mettre sur pied des coopératives (agricoles, commerciales ou de crédit) et à les renforcer.

Par ailleurs, pour soutenir les réformes entreprises en vue d'instaurer la primauté du droit, les interventions touchant la société civile doivent être conçues de manière à renforcer la capacité des ONG à réaliser des activités de défense et de promotion des droits, à intensifier le dialogue entre le gouvernement et les ONG, à de mieux faire comprendre l'importance de médias libres et indépendants et à renforcer la capacité de ces médias, à faire en sorte que les ONG et le grand public aient accès à l'information qu'ils sont en droit d'obtenir dans une société libre et démocratique et sachent comment l'utiliser, ainsi qu'à encourager les citoyens à être des membres à part entière de la société ukrainienne.

Les ressources de programmation

Améliorer la gouvernance en Ukraine représentant un tâche colossale et notre budget annuel étant d'environ 19 millions de dollars canadiens, la sélection des initiatives devant être financées par le Canada devra être ciblée si nous voulons que nos interventions donnent des résultats significatifs. Les projets de soutien ponctuel, proposés par de nouveaux partenaires canadiens ou des partenaires actuels, continueront d'être examinés à la condition qu'ils respectent les priorités de programmation indiquées plus haut et soient conformes aux intérêts de nos interlocuteurs ukrainiens. Cette approche de soutien ponctuel présente l'avantage de permettre la mobilisation de fonds additionnels et d'autres ressources, les partenaires canadiens retenus devant contribuer de manière significative à la réalisation du projet (normalement à hauteur d'au moins 15 % de la valeur du projet) et les partenaires ukrainiens devant également s'engager à assurer la réussite du projet. Les partenariats ainsi créés débouchent sur une participation accrue des partenaires canadiens et contribuent à renforcer nos relations bilatérales avec l'Ukraine.

Si aucune proposition touchant les questions clés susmentionnées n'est présentée ou si l'ACDI cerne un besoin particulier dans un domaine où le Canada possède un savoir-faire, il se peut que nous décidions, en coordination avec le partenaire ukrainien concerné, d'être proactif et d'élaborer des initiatives. Le cas échéant, le partenaire canadien serait sélectionné à l'issue d'un processus compétitif d'appel d'offres. Nous pourrions également envisager d'établir des partenariats avec d'autres donateurs bilatéraux.

Par le développement d'une programmation à la fois réactive et pro-active, nous anticipons que, lorsqu'expireront les projets actuellement en cours, le programme canadien de coopération technique deviendra plus ciblé grâce à un nombre réduit de projet ou de programmes. Ils seront plus ambitieux et auront plus d'impact. Nous croyons atteindre ce niveau de concentration au cours du premier trimestre de l'année 2003.

Outre la programmation bilatérale mentionnée plus haut, d'autres mécanismes de programmation seront également utilisés par la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est pour cibler les priorités établies. Dans le cadre des programmes multilatéraux, nous accentuerons notre partenariat avec la BERD et la Banque mondiale pour fournir une aide au regard, par exemple, du renforcement des PME et de l'accès accru au crédit. Nous viserons aussi l'utilisation plus stratégique du programme régional de la Direction générale, avec ses programmes dans le style des programmes de partenariat, afin qu'ils concentrent leurs efforts en Ukraine sur les thèmes clés, par exemple la formation et l'aide au PME par le biais du SACO ou d'autres programmes. Dans la mesure du possible, le programme Renaissance Europe de l'Est, qui aide les sociétés canadiennes à repérer des occasions d'affaires en Europe centrale et en l'Est**,** sera utilisé pour encourager la création de coentreprises ou d'autres partenariats commerciaux dans les secteurs prioritaires, comme l'agriculture, où les conditions sont favorables à une réforme ou à des investissements.

Les thèmes transversaux

Outre la gouvernance, le programme canadien de coopération technique devra tenir compte de trois autres thèmes transversaux : la viabilité de l’environnement, les jeunes et l’égalité des sexes.

Le programme canadien de coopération technique en Ukraine a tenu compte, dès son lancement, des questions environnementales. En plus d’apporter une aide à des secteurs précis de coopération technique (par exemple, le projet concernant le Dnipro et le renforcement de la capacité de l’Ukraine à respecter ses obligations dans le cadre de la convention sur le changement climatique), l’ACDI tiendra compte des considérations environnementales dans tous ses nouveaux programmes et respectera les dispositions de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*.

Ainsi qu'on l'a signalé dans la section intitulée « Le contexte et les enjeux de la réforme », l'égalité des sexes requiert une attention particulière en Ukraine. Le Canada, conformément à la *Politique en matière d'égalité des genres* de l'ACDI, veillera à ce que toutes les initiatives de coopération technique dont le financement est approuvé tiennent compte de l'égalité des genres. En plus, le Canada s'emploiera, à la faveur de son insistance sur la gouvernance et la société civile, d’inclure différentes initiatives à même de mettre en exergue la question de l'égalité des genres.

Nous avons constaté que le groupe social qui exige le plus vigoureusement des réformes est peut-être celui qui n’a pas hérité des attitudes soviétiques : la jeunesse. Tirer parti de son énergie et de ses idées pour exercer des pressions sur les autorités afin qu’elles opèrent des réformes et préparer les jeunes d’aujourd’hui à occuper des postes de haut niveau peuvent être de très bons moyens de réaliser un consensus autour des réformes et de s’assurer que, à l’avenir, la fonction publique et la société civile oeuvreront en faveur des réformes. Par conséquent, la programmation en Ukraine doit mettre les jeunes à contribution.

LES RISQUES

La mise en oeuvre d’une telle stratégie de coopération technique en Ukraine présente trois grands risques.

Le risque le plus grave est incontrôlable mais, heureusement, il est le moins susceptible de se produire. Il s'agit de celui que présenterait le retour de l'Ukraine dans la sphère d'influence russe, la forçant ainsi à renoncer à sa souveraineté. Si tel était le cas, il faudrait que le gouvernement canadien réexamine à fond tous ses programmes de coopération technique en Ukraine et, fort probablement, repense complètement sa stratégie.

L’instabilité du système politique ukrainien, la fragilité de la majorité parlementaire actuelle, la vulnérabilité des principaux responsables gouvernementaux en ce qui a trait à leur transparence et à leur capacité de profiter de l'assistance canadienne pour entreprendre des réformes constituent un deuxième risque grave. À notre avis, nos interventions visant à travailler principalement avec des fonctionnaires lorsque la situation l'exige, à collaborer avec des groupes de citoyens pour exiger que la fonction publique rende des comptes, à responsabiliser ces groupes pour qu'ils demandent des améliorations du niveau de vie, atténuent ce risque. C'est pourquoi nous pensons qu'indépendamment des politiciens au pouvoir, nous sommes en mesure de renforcer le système d'administration publique ukrainien et d’influencer positivement et durablement la manière de gouverner le pays.

Le troisième risque encouru par notre programme de coopération technique a trait à l'éventualité d'une détérioration considérable de l'économie ukrainienne et de l'abandon de la réforme économique, ou même d'un retour au passé dans ce domaine. À notre avis, notre stratégie permettra à l'Ukraine d'élaborer des politiques et des règlements qui empêcheront l'érosion de l'économie. Si, malgré tout, une telle situation venait à se produire, nous aurions contribué au développement de services de soutien interne qui aideraient les entreprises les plus touchées par la récession.

Une analyse complète des risques figure dans le cadre de gestion du rendement (Annexe IV).

LA CONCLUSION

Notre expérience des dix dernières années en Ukraine nous a clairement montré qu'un engagement à long terme des donateurs s'impose. Nous avons constaté que le développement dans ce pays doit s'inscrire dans une pespective à long terme et qu'il faudra presque certainement attendre l'arrivée d'une nouvelle génération pour voir la réforme progresser rapidement. Le Canada a pris un engagement à long terme et a également acquis une expérience considérable de la mise en oeuvre de projets en Ukraine – certaines expériences ont été moins heureuses que d'autres, mais toutes ont été enrichissantes.

Notre programme en Ukraine est relativement modeste par rapport à ceux d'autres donateurs et par comparaison avec les problèmes de développement à surmonter. Il est donc extrêmement important que nous concentrions nos efforts sur les interventions les plus susceptibles de faire avancer le processus de réforme, de transformer l'environnement porteur, et d'améliorer les relations entre le gouvernement ukrainien et ses citoyens.

Le Canada possède certains avantages comparatifs au regard de la programmation en Ukraine. Nous pouvons compter sur une communauté d'origine ukrainienne solide et talentueuse qui est résolue à améliorer la situation en Ukraine. Les autorités ukrainiennes tiennent en haute estime notre programme de coopération technique, qui est associée à une approche de résolution des problèmes axée sur la collaboration, et notre influence est beaucoup plus grande que ne le donne à croire notre petit programme.

La mise en oeuvre du présent cadre de programmation devrait nous permettre de tirer de nouvelles leçons, et notre meilleure compréhension du contexte dans lequel s'inscrit la réforme en Ukraine nous permettra d'améliorer nos interventions dans les cinq années à venir.

ANNEXE I - Renseignements généraux sur l'Ukraine[25]

Population	49 242 000
Superficie	603 700 km^2
PIB	39,3 milliards de dollars américains
Croissance du PIB	6 % (2000)
PIB par habitant	750 $US
Espérance de vie	60,2 ans (homme), 71,9 ans (femme)
Mortalité infantile	14 décès par 1 000 naissances
Taux d'analphabétisme chez les adultes	0 %
Taux brut de scolarisation primaire (% des enfants d'âge scolaire)	100
Croissance démographique	-0.7 %
Classement selon l'indice de développement	78^e sur 174
Index des perceptions de la corruption de Transparency International	83 sur 91
Exportations totales	12 463 millions de dollars américains
Importations totales	12 945 millions de dollars américains
Principales exportations	métal ferreux (38,3 %), équipement (12,8 %), produits chimiques (13,1 %), produits alimentaires (11, 7 %), combustibles (7,4 %), produits industriels (4,2 %)

[25] Encyclopedia Britannica, 2001 Year Book, et *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed First Programmatic Adjustment Loan (PAL1) in the Amount of US$250,000 Million to Ukraine*, 23 août 2001.

ANNEXE II - Activités des autres donateurs

Pays	Principaux secteurs d'intervention	Principaux projets	Aide totale à l'Ukraine en 1999[26]
États-Unis d'Amérique (USAID)	États-Unis d'Amérique (USAID)	• Développement accéléré des entreprises privées. • Viabilité des avantages et des services sociaux. • Participation accrue de citoyens à la prise de décisions politiques et économiques.	307,7 M$
Union européenne	Commerce, investissement, transition à la démocratie et transition économique, environnement, énergie et sûreté nucléaire.	• Réforme gouverne-mentale. • Appui à l'agriculture après la privatisation et services de vulgarisation agricole. • Évaluation de la qualité de l'eau dans le bassin fluvial du Bug.	70,8 M$
Royaume-Uni	Gestion macro-économique et des finances publiques, bonne gouvernance, développement du secteur privé, moyens de subsistance dans les régions rurales, protection sociale.	• Développe-ment de la capacité à élaborer des politiques commerciales. • Renforcement des institutions relevant des administrations locales et régionales. • Aide au Comité d'État de l'entrepreneur-ship. • Réembauche.	31,5 M$
Allemagne	Aide aux populations d'origine allemande vivant en Ukraine. Appui aux PME. Prestation de conseils au gouvernement.	• Aide aux Ukrainiens d'origine allemande de la région d'Odessa. • Soutien aux investisse-ments allemands	80,7 M$
Pays-Bas	Environnement.	• Protection de la santé humaine contre les effets de la pollution. • Amélioration de la qualité de l'eau potable.	35,4 M$

[26] Donnés de l'OCDE pour 1999, en dollars américains. Comprend l'aide publique aux pays en transition, les autres apports du secteur public et l'aide du secteur privé.

Suède	Développement économique dans le secteur agricole, développement social (principalement l'égalité des sexes).	• Élaboration d'un système de banques de données cadastrales. • Développement et réforme de l'agro-industrie.	21.8 M$
Suisse	Personnes déplacées, programmes de formation sociale, sûreté nucléaire.	S.O.	31,4 M$
Banque mondiale	Réforme du secteur financier (public et privé), droits fonciers, services sociaux, développement du secteur privé, environnement.	• Prêt pour l'adaptation des programmes. • Projet de développement institutionnel. • Projet pilote de financement rural.	420,2 M$
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Développement des PME, crédit au secteur privé, réforme du secteur de l'énergie, création d'un environnement favorable à l'investissement étranger direct.	• Lignes de crédit pour les PME. • Mécanisme de crédit pour la FUIB, pour l'industrie agro-alimentaire. • Centrale de Starobeshevo. • Kyivstar GSM (télécom-munications)	51,2 M$

ANNEXE III -- Projets canadiens en cours en Ukraine

Titre	Date	Contribution de l'ACDI ($CAD)	Agence d'execution canadienne	Partenaire Ukrainienne
Amélioration de la gestion de l'environnement en Ukraine – Phase II	1997/07-2001/12	4,208,000	Centre de recherches pour le développement international	N/A - divers
Renforcement des capacités – Phase II	1999/07-2001/12	500,000	Programme des Nations Unies pour le développement	Programme d'intégration et développement de la Crimée
Programme de formation SFI-ACDI sur la gouvernance des entreprises	1999/06-2002/06	2,897,028	Société financière internationale (SFI)	Société financière internationale (Kiev)
Privatisation des terres et réorganisation agricole	1998/07-2001/12	3,748,649	Société financière internationale (SFI)	Société financière internationale (Kiev)
Conseils stratégiques aux fins de la réforme en Ukraine	1997/05-2002/8	6,880,000	Bureau canadien pour l'éducation internationale	N/A - divers
Développement économique et aide aux petites entreprises à Ivano-Frankivsk	1996/01-2001/12	4,914,944	Confederation College of Applied Arts and Technology	Centre SBEDIF
PGIS 2001 – Ukraine	2001/10-2001/11	45,000	Conseils et Vérification Canada	Cabinet des Ministres de l'Ukraine/Administration Presidentielle
Projet de réforme judiciaire	1996/06-2002/03	2,178,300	Bureau du commissaire à la magistrature fédérale	Ministère de la Justice
Assistance électorale 2002	2001/09-2002/04	100,000	Ambassade du Canada en Ukraine	N/A – divers
Fonds canadiens 2000/2001	2001/04-2002/06	350,000	Ambassade du Canada en Ukraine	N/A - divers

Établissement d'un modèle économique et prévisionnel pour l'Ukraine	1999/03-2002/06	1,795,338	Le Conférence Board du Canada	Centre international d'études de politiques
Programme de coopération environnementale Canada-Ukraine	1999/03-2002/06	1,326,000	Institut d'administration publique du Canada	Ministère de l'écologie et ressources naturelles de l'Ukraine
Société civile – développement communautaire	1998/07-2002/07	3,971,564	Bureau canadien pour l'éducation internationale	Centre des ressources de l'ouest Ukraine
Réforme des services sociaux	1999/04-2002/09	2,241,400	Faculté du travail social, Université de Manitoba et le Canadian Centre on Disability Studies	Lviv Polytechnic
Promotion de la santé chez les jeunes	1998/06-2002/09	4,054,087	Société canadienne pour la santé internationale	Comité d'État pour la Famille et de la Jeunesse
Banque en Microfinance de l'Ukraine	2000/08-2002/12	1,250,000	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Banque en Microfinance de l'Ukraine
Centre des sciences et le la technologie de l'Ukraine – II	1997/09-2002/12	3,900,000	Université de Manitoba	Centre des sciences et le la technologie de l'Ukraine
Projet mondial d'apprentissage à distance – Ukraine	2000/03-2003/03	2,700,000	Banque mondiale/Institut de la Banque mondiale	Banque mondiale (mission en Ukraine)
Projet de développement du bœuf et fourrage	1999/01-2003/03	2,392,410	Saskatchewan Trade Export Partnership	Divers
Projet d'éducation en démocratie	1997/09-2003/03	2,138,000	Université Queen's, Centre d'études de la démocratie	Ministère de l'Éducation

Ligne de crédit pour les petites et moyennes entreprises de l'Ukraine – Phase II	1997/02-2003/03	3,000,000	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Banque Forum
Politique commerciale et développement des capacités en Ukraine	2000/05-2003/05	3,000,000	Centre des politiques commerciales et des lois (CTPL) – Université Carleton	Centre des politiques commerciales et des lois (CTPL) – Ukraine
Voix du peuple	1999/08-2003/06	2,000,000	Banque mondiale	Centre international d'études de politiques
Renforcement des capacités de la politique publique	1999/03-2003/06	4,531,435	Bureau canadien pour l'éducation internationale	Académie de l'administration publique
Programme de formation en gestion économique Canada-Ukraine-Pays Baltes (CUBE)	2000/09-2003/09	2,960,000	Université Dalhousie	Ministère de l'économie et de l'intégration européenne
Lutte contre la corruption dans le secteur publique	1999/01-2003/09	1,674,200	Ministère de la justice	Ministère de la justice
Projet législatif et intergouvernemental Canada-Ukraine	2000/08-2004/03	2,700,000	Université de l'Alberta	Verkhovna Rada de l'Ukraine
Réforme de la profession de notaire	2001/04-2004/06	1,300,000	Chambre des notaires de Québec	Ministère de la justice/Chambre des notaires
Fonds sur l'égalité des sexes - Ukraine	2000/09-2004/12	1,500,000	Ambassade du Canada en Ukraine	Divers
Projet de perfectionnement professionnel des analystes commerciaux et des analystes de la politique étrangère	2000/10-2005/06	1,949,700	Centre pour les études internationales et stratégiques – Université York	Ministère des affaires étrangères de la Ukraine
Centre des sciences et le la technologie de l'Ukraine – III	2000/11-2005/06	6,500,000	Université de Manitoba	Centre des sciences et le la technologie de l'Ukraine

Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl	1997/12-2007/12	32,000,000 (É-U)	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
Développement économique et aide aux petites entreprises d'Ivano-Frankivsk – réseaux régionaux	2002/01-2005/04	3,600,000	Confederation College, Parkland Community Futures, Université de Waterloo	Centre SBEDIF

ANNEXE IV - Cadre de programmation de pays pour l'Ukraine

Cadre de rendement de programme

But : intégration de l'Ukraine au marché mondial et articulation d'un système de gouvernement démocratique régi par l'état de droit. **Objectif :** développement d'une gouvernance solide en Ukraine grâce au renforcement des institutions de gouvernement et au développement judicieux de la société civile.	
Impacts de développement	**Indicateurs de rendement**
Gouvernance **1) Renforcement des structures de gouvernance et des capacités institutionnelles dans des domaines clés :** • Administration publique et justice • Développement du secteur privé • Secteur bancaire et services financiers • Agriculture • Commerce • Services sociaux et santé **2) Renforcement de la société civile et respect accru des droits et des principes démocratiques :** • Accès accru au crédit • Disponibilité accrue des services d'extension • Meilleur accès à l'information pour les ONG et le public en général; plus grande disponibilité de l'information • Renforcement du secteur agricole • Amélioration du rôle et de la représentation des ONG et du public dans les processus décisionnels gouvernementaux	• Capacité accrue au niveau de l'analyse et de la gestion dans le secteur public • Degré de développement, de mise en place, et d'application des réformes aux niveaux politique et légal, compatibilité avec les normes internationales • Indépendance, équité, et transparence des rôles et responsabilités des institutions publiques et privées • Taux de corruption à la baisse • Indépendance du judiciaire • Meilleure participation dans les structures démocratiques occidentales • Croissance et enregistrement accru de nouvelles entreprises* • Stabilité et viabilité du secteur financier • Croissance du nombre de dépôts dans les institutions financières ukrainiennes • Changements dans l'accessibilité et la distribution du crédit aux organisations et entreprises* • Changements dans la provision de services d'extensions aux groupes cibles, ainsi que dans leur participation à ces services • Liberté accrue et meilleur accès à l'information pour les média • Participation accrue du public aux processus démocratiques* • Changements dans la participation et l'influence des ONG et du public dans les processus décisionnels gouvernementaux*
Bien-être économique • Intégration à l'économie mondiale • Croissance économique et distribution des richesses de manière équitable • Émergence d'une classe moyenne viable • Amélioration du niveau de vie des plus pauvres	• Accession et participation aux structures économiques occidentales • Augmentation des investissements étrangers et domestiques • Augmentation du PIB par habitant • Augmentation des taux de consommation • Baisse des taux de pauvreté*

Développement social • Accessibilité accrue à des services sociaux abordables • Gestion plus efficace des services sociaux clés (par exemple, le secteur de la santé)	• Changements dans l'accessibilité et l'utilisation des services de santé • Taux de mortalité et de violence domestique à la baisse* • Amélioration de la santé de la population* • Rationalisation accrue des services sociaux clés
Environnement durable • Amélioration des capacités en gestion environnementale • Meilleur respect pour la legislation et la réglementation en gestion environnementale	• Mesure dans laquelle les systèmes de suivi sont mis en place et utilisés dans les processus décisionnels • Imposition accrue des législations et réglementations environnementales • Perception accrue d'amendes pour les violations des lois environnementales • Meilleure coordination internationale des pratiques de gestion environnementales ukrainiennes

Cadre de mesure du rendement

Impacts sur le développement	Indicateurs de rendement	Sources de données et méthodes
Gouvernance **1) Renforcement des structures de gouvernance et des capacités institutionnelles dans des domaines clés**	• Capacité accrue au niveau de l'analyse et de la gestion dans le secteur public • Degré de développement, de mise en place, et d'application des réformes aux niveaux politique et légal, ainsi que leur compatibilité avec les normes internationales • Indépendance, équité, et transparence des rôles et responsabilités des institutions publiques et privées • Taux de corruption à la baisse • Indépendance du judiciaire • Meilleure participation dans les structures démocratiques occidentales • Croissance et enregistrement accru de nouvelles entreprises* • Stabilité et viabilité du secteur financier • Croissance du nombre de dépôts dans les institutions financières ukrainiennes	• Centre international d'études de politiques • Fond monétaire international • Conseil de l'Europe • Transparency International • Organisation mondiale du commerce • Banque européenne pour la reconstruction et le développement • Organisation des Nations Unies • Centre ukraino-européen de conseils en droit et en politiques • Business Central Europe • Economist Intelligence Unit • Banque nationale d'Ukraine • Ministère de l'économie d'Ukraine • Autres sources reconnues internationalement
2) Renforcement de la société civile et respect accru des droits et des principes démocratiques	• Changements dans l'accessibilité et la distribution de crédit aux organisations et entreprises* • Changements dans la provision de services d'extensions aux groupes cibles, ainsi que dans leur participation à ces services • Liberté accrue et meilleur accès à l'information pour les média • Participation accrue du public aux processus démocratiques* • Changements dans la participation et l'influence des ONG et du public dans les processus décisionnels gouvernementaux*	• Centre international d'études de politiques • Banque européenne pour la reconstruction et le développement • Fond monétaire international • Organisation des Nations Unies

Bien-être économique	• Accession et participation aux structures économiques occidentales • Augmentation des investissements étrangers et domestiques • Augmentation du PIB per capita • Baisse des taux de pauvreté*	• Organisation mondiale du commerce • Banque européenne pour la reconstruction et le développement • Fond monétaire international • Organisation des Nations Unies
Développement social	• Changements dans l'accessibilité et l'utilisation des services de santé • Taux de mortalité à la baisse* • Amélioration de la santé de la population* • Baisse du taux de violence domestique* • Rationalisation accrue des services sociaux clés	• Organisation des Nations Unies • Fonds des Nations Unies pour l'enfance • Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture • Institut ukrainien pour la recherche sociale • Organisation mondiale de la santé
Environnement durable	• Mesure dans laquelle les systèmes de suivi sont mis en place et utilisés dans les processus décisionnels • Imposition accrue des législations et régulations environnementales • Collection accrue d'amendes pour les violations des lois environnementales	• Fonds pour l'environnement mondial • Gouvernement de l'Ukraine • Autres sources d'information reconnues internationalement