



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

[Traduit de l'anglais]

## **Évaluation du programme-pays de l'Ukraine**

**Direction de l'évaluation  
Direction générale de la gestion du rendement  
et des connaissances  
Agence canadienne de développement international**

Mars 2005

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**

# Remerciements

---

Le présent rapport, préparé par la Direction de l'évaluation de la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, se fonde sur deux rapports de recherche préliminaires plus détaillés du programme régulier de l'Ukraine et des investissements réalisés dans la sécurité nucléaire et la non-prolifération, effectués par CAC International pour le compte de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

L'équipe d'évaluation, composée de Jean Beaudoin et de Harley Johnson de CAC International (Montréal), a préparé les rapports originaux plus détaillés, sous la direction d'Ignace Rusenga – gestionnaire d'évaluation à l'ACDI. Ce rapport sommaire est un document concis, destiné à fournir des éléments d'information à prendre en compte pour élaborer le prochain cadre de programmation-pays. Nous aimerions remercier l'équipe d'évaluation pour sa collaboration, la diligence et l'efficacité dont elle a fait preuve pour préparer les deux rapports de recherche préliminaire et son aide pour la rédaction du présent rapport.

Nous aimerions également souligner l'aide et l'assistance fournies par plusieurs autres personnes qui ont grandement contribué au processus d'évaluation général :

Francoise Ducros, D.G., Direction de la Russie, de l'Ukraine et des programmes nucléaires, qui nous a aidé dès le départ à respecter des échéances serrées, ainsi que son équipe : Kate Stefanuk, gestionnaire de programme-pays, p.i.; Sean Boyd, gestionnaire principal de programme, Sécurité nucléaire. Leur connaissance du programme, ainsi que leur compréhension et empressement à partager leurs opinions et leurs points de vue avec l'équipe ont été grandement appréciés.

Nous tenons également à remercier nos collègues à la mission en Ukraine : (Pan Yunchong, chef de l'Aide; Bruce Steen, analyste régional, Jason Hollman, premier secrétaire; Volodymyr Seniuk, agent principal de projet, Natalia Zavarzina, agent de projet; et Olga Brizhan, secrétaire de liaison. Leur contribution a été essentielle à la réalisation de cette étude.

Enfin, nous aimerions remercier l'agent d'exécution canadien et d'autres intervenants qui ont fait don de leur temps pour communiquer leur expérience, leur savoir, leurs opinions et leurs points de vue sur le programme.

G. Singh

Direction de l'évaluation

Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances

## Sigles, abréviations et glossaire

---

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Affaires étrangères Canada
AFU	Administration fiscale ukrainienne
ANUCEC	Association nationale ukrainienne des coopératives d'épargne et de crédit
AUAP	Académie ukrainienne d'administration publique
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BNU	Banque nationale d'Ukraine
CEREN	Comité d'État ukrainien sur la réglementation de l'énergie nucléaire
CICan	Commerce international Canada
CIEP	Centre international d'Études Politiques
CIST	Centre international des sciences et de la technologie
CMRP	Cadre de mesure du rendement du projet
CNRE	Commission nationale de réglementation de l'électricité
CPP	Cadre de programmation-pays
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSR	<i>Conseils stratégiques aux fins de la réforme</i> (projet)
CSTU	Centre pour la science et la technologie en Ukraine
CUC	Congrès des Ukrainiens-Canadiens
DEC	<i>Développement économique communautaire</i> (projet)
DGECE	Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est
DGGRC	Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances - ACDI
DS	Document stratégique sur la sécurité nucléaire
EPC	Entente de partenariat et de coopération
FST	Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl
G-7	Groupe des Sept (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et États-Unis)
GGAR	Groupe de gestion de l'aide à la réglementation
GR	Gestion axée sur les résultats
GU	Gouvernement d'Ukraine
IAPC	Institut d'administration publique du Canada
IEP	Institut des études permanentes
IFI	Institutions financières internationales
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada)
MAP	Maîtrise en administration publique
NSA	Compte de la sécurité nucléaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OST	Organisation de sûreté technique
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PIDC	<i>Programme d'intégration et de développement de la Crimée</i> (projet)
PIS	Plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RBMK	Réacteur nucléaire bouillant modéré par graphite et refroidi par de l'eau légère
RCA	Résultats clés de l'Agence
RCPP	<i>Renforcement des capacités en matière de politiques publiques</i> (projet)
SFI	Société financière internationale
SRA YeS	Société russe par actions « Unified Energy System of Russia »
SSPR	Site de stockage provisoire de déchets radioactifs
SSR	Site de stockage de déchets radioactifs
STEP	Saskatchewan Trade and Export Partnership
TACIS	Programme d'assistance technique à la communauté des États indépendants (UE)
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VVER	Réacteur à fluide sous pression modéré par eau ordinaire de conception soviétique

# Table des matières

---

<b>Résumé</b> .....	<b>i</b>
1. Introduction.....	i
2. Objectifs, approche et méthodologie de l'évaluation.....	i
3. Contexte du programme.....	iii
4. Constatations et conclusions.....	vii
5. Recommandations.....	xii
<b>1. Historique</b> .....	<b>1</b>
1.1 Introduction.....	1
1.2 Contexte.....	1
<b>2. Objectifs, approche et méthodologie de l'évaluation</b> .....	<b>3</b>
2.1 Objectifs de l'évaluation.....	3
2.2 Approche et méthodologie générales.....	4
2.3 Limites de la méthodologie d'évaluation.....	6
<b>3. Contexte du programme</b> .....	<b>7</b>
3.1 Environnement macro-économique de l'Ukraine.....	7
3.2 Progrès et perspectives de réforme des institutions de gouvernance.....	8
3.3 Réformes des institutions d'économie de marché.....	10
3.4 Portrait du secteur privé.....	11
3.5 Progrès réalisés en vue de l'intégration du pays à des institutions internationales.....	12
3.6 Priorités nationales de l'Ukraine en matière de développement.....	12
3.7 Intervention du Canada.....	13
3.8 Partenaires de l'ACDI pour mettre en œuvre la programmation.....	16
3.9 Analyse rétrospective de l'aide canadienne.....	16
<b>4. Constatations et conclusions de l'évaluation – Programme régulier pour l'Ukraine</b> .....	<b>20</b>
4.1 Résultats atteints pendant les années de mise en œuvre par le MAECI (1991 – 1995).....	20
4.2 Résultats atteints dans le cadre de la stratégie de programmation 1997 – 2001 de l'ACDI.....	21
4.3 Résultats atteints en vertu du CPP 2002 – 2006.....	27
4.4 Pertinence du programme, durabilité des résultats, cohérence et complémentarité.....	28
4.5 Efficacité de l'approche utilisée pour la conception et la gestion des projets.....	31
4.6 Principales conclusions.....	34
<b>5. Constatations de l'évaluation — Sûreté nucléaire et non-prolifération</b> .....	<b>39</b>
5.1 Contexte des initiatives de l'ACDI en matière de sûreté nucléaire et de non- prolifération.....	39
5.2 Amélioration de la sûreté du site nucléaire de Tchernobyl.....	41

5.3	Appui à la non-prolifération des armes de destruction massive.....	44
5.4	Questions liées à la gestion du programme.....	48
5.5	Appui à l'environnement et à la réforme du secteur de l'énergie .....	50
5.6	Principales conclusions .....	54
5.7	Possibilités d'amélioration éventuelles .....	56
5.8	Leçons apprises .....	58
6.	Recommandations .....	61
	Annexe A - Réponse de la gestion.....	64

# Résumé

## 1. Introduction

Ce rapport résume les constatations et les recommandations issues d'une évaluation du programme de l'ACDI pour l'Ukraine qui a été conduite par la Direction de l'évaluation de la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC), dans le cadre de son plan de travail 2004.

Le programme de l'Ukraine est un programme atypique dans le sens qu'il couvre des investissements dans les secteurs de programmation traditionnels de l'ACDI, à savoir, la gouvernance, le développement économique et le développement du secteur privé – désignés ci-après comme le « programme régulier » – mais également dans les secteurs non traditionnels de la sécurité nucléaire et de la non-prolifération.

L'Ukraine est le deuxième pays d'Europe en superficie (604 000 km<sup>2</sup>) et occupe une position centrale entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest. Le pays est divisé en 24 oblasts (provinces), une république autonome (la Crimée) et la ville de Kiev, qui est considérée du point de vue administratif comme un oblast. Le territoire de l'Ukraine comprend de grandes régions de terre noire et fertile exceptionnellement bien adaptée à la céréaliculture, ainsi que d'immenses gîtes minéraux qui soutiennent l'industrie lourde et la fabrication.

En 1991, lorsque l'Ukraine a acquis son indépendance après avoir passé pratiquement 70 ans sous le contrôle direct de l'Union soviétique, le pays manquait des instruments les plus essentiels à un État-nation. L'Ukraine ne possédait pas de banque centrale, fonction publique professionnelle, des institutions adaptées à l'économie de marché, politique étrangère indépendante, système juridique et judiciaire fondé sur la primauté du droit et des institutions de la société civile.

## 2. Objectifs, approche et méthodologie de l'évaluation

### 2.1 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation du programme-pays de l'Ukraine avait pour but de fournir à la DGECE et à la haute direction de l'ACDI une évaluation rétrospective et indépendantes de la coopération technique du Canada avec l'Ukraine pour la période comprise entre 1991 et 2004, et à dégager des leçons pour appuyer l'élaboration du prochain cadre de programmation-pays (CPP). Les objectifs principaux de cette étude consistaient à :

#### Mesurer :

- ◆ Si le programme régulier de l'Ukraine et les initiatives relatives à la sécurité nucléaire et la non-prolifération ont été **efficaces dans la réalisation des résultats escomptés**.
- ◆ Le niveau de **durabilité** des résultats identifiés.
- ◆ La **pertinence** des investissements de l'ACDI par rapport aux objectifs du Canada en matière de politique étrangère et de coopération technique et par rapport aux priorités et objectifs de l'Ukraine en matière de développement.

- ♦ La **cohérence** et la **complémentarité** des programmes, en examinant plus particulièrement le choix des mécanismes de livraison, la cohérence avec les positions d'autres ministères canadiens vis-à-vis de l'Ukraine, ainsi que le niveau d'harmonisation avec les programmes d'autres donateurs pour l'Ukraine.
- ♦ Les facteurs clés de réussite, en se concentrant sur le rôle des **partenariats**, ainsi que sur **les approches et les pratiques qui ont fonctionné ou pas**.
- ♦ Repérer des secteurs qui peuvent faire l'objet d'améliorations et soumettre des recommandations en vue de la préparation de la nouvelle stratégie au-delà de 2006.

## 2.2 Approche générale et méthodologies

L'évaluation comprenait deux sous-secteurs d'étude thématiques : une étude du programme régulier visant à examiner la gouvernance, le renforcement des capacités, le développement social, ainsi que le développement économique et du secteur privé; et une étude portant sur des initiatives reliées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération. Bien que la protection de l'environnement, les interventions menées pour atténuer les effets de la catastrophe de Tchernobyl et les programmes exécutés dans le secteur de l'énergie aient été examinés dans le cadre de cette seconde étude, l'analyse des constatations révèle que ces domaines représentent davantage un prolongement du programme régulier ayant des liens avec les initiatives en sécurité nucléaire et la non-prolifération.

Ces deux études auxiliaires ont utilisé des lignes multiples de recherche pour générer de l'information :

- Examen de la documentation et des données pertinentes relatives au programme pour établir un profil de programme et sélectionner les domaines devant faire l'objet d'une recherche plus approfondie.
- Analyse plus détaillée d'un échantillon représentatif de projets pour chacun des secteurs thématiques, portant sur 50 projets du programme régulier (d'une valeur de 120 millions de dollars) et 19 projets sur la sécurité nucléaire et la non-prolifération (d'une valeur de 75 millions de dollars). L'échantillon examiné pour les deux études représentait **73 % des investissements** réalisés en Ukraine pour la période comprise entre 1991 et 2004.
- Les travaux de recherche primaire étaient fondés sur des entrevues avec des informateurs clés, une enquête réalisée par internet auprès d'agents d'exécution, une mission sur le terrain en Ukraine comprenant des visites sur place, ainsi qu'une visite à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à Londres. Les participants à cette recherche comprenaient des gestionnaires de programme de l'ACDI, des agents d'exécution canadiens ainsi que des partenaires et des bénéficiaires ukrainiens.
- Les recherches effectuées pour le secteur de la sécurité nucléaire, de la non-prolifération, de l'environnement et de l'énergie ont bénéficié des résultats de deux études entreprises par des consultants locaux de renom recommandés par la mission, qui ont été complétés par un examen de la documentation sectorielle et stratégique fournie par d'autres donateurs et organisations multilatérales, ainsi que par des entrevues de validation comme on l'indique ci-dessous :
  - ♦ Une étude multisectorielle menée par une équipe multidisciplinaire composée de 4 spécialistes locaux du *Centre International d'Étude des Politiques* a permis d'examiner des questions afférentes au secteur de l'énergie et aux liens de ce secteur avec la gouvernance, le développement économique et le secteur privé en Ukraine.



- ♦ Une étude complémentaire réalisée par un spécialiste local du *Centre de la gestion des terres et des ressources ukrainiennes* a permis d'examiner des questions liées à la sécurité nucléaire et d'autres questions interdépendantes liées à la production et à l'approvisionnement énergétiques, à la non-prolifération, à l'environnement et aux incidences socio-économiques de l'accident de Tchernobyl.
- ♦ Des entrevues menées auprès de représentants de l'USAID, de spécialistes en énergie et en environnement de l'Union européenne, de représentants et de spécialistes de la Banque mondiale et du PNUD, complétées par un examen de leur documentation stratégique, a servi à valider des hypothèses et mettre en relief les opportunités pour la prochaine programmation.

### 2.3 Limites de la méthodologie d'évaluation

Il convient de signaler les limites suivantes de la méthodologie d'évaluation :

- Une évaluation de programme-pays est forcément un exercice de synthèse. Dans les limites des contraintes de temps et des ressources, l'évaluation a permis de mesurer le rendement d'un portefeuille de projets, dont certains ont été lancés il y a plus de dix ans. Un grand nombre de ces projets n'ont été achevés que récemment et d'autres, liés aux orientations stratégiques actuelles, sont toujours en cours, nous empêchant ainsi de tirer des conclusions fermes.
- Le Cadre de mesure du rendement du projet (CMRP) est toujours dynamique en réponse à d'évolution des orientations et des attentes en matière de rendement du Programme.
- En raison de la nature multifactorielle des investissements reliés à la coopération internationale, l'attribution des résultats est une opération délicate. L'équipe a choisi de rendre compte des résultats généraux, ainsi que du rôle et de la participation du Canada.

## 3. Contexte du programme

### 3.1 Environnement macro-économique de l'Ukraine

D'après l'Economist Intelligence Unit, la situation économique générale de l'Ukraine est positive.<sup>1</sup> Le taux de croissance du PIB réel s'est élevé à 8,5 % en 2003 et devrait atteindre 12,0 % d'ici la fin de l'année 2004. L'inflation annuelle restera supérieure aux faibles taux enregistrés en 2002; toutefois, elle sera contenue par la stabilité générale de la monnaie ainsi que par une position monétaire raisonnable. Le PIB par habitant s'est élevé à 851 de dollars américains en 2002, soit environ 25 % de celui de la Russie et environ 17 % de celui de la Pologne, bien qu'il soit plus fort que les PIB par habitant de ces deux pays lorsqu'on le calcule en se fondant sur la parité des pouvoirs d'achat.<sup>2</sup> Toutefois, cette estimation ne prend pas en compte la contribution de l'économie informelle qui, d'après les estimations, pourrait représenter jusqu'à 50 % de la taille de l'économie officielle.

---

<sup>1</sup> Economist Intelligence Unit, *Country Monitor*, 18 octobre 2004.

<sup>2</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain* : 2004, PNUD, NY, 2004.

### 3.2 État de la gouvernance en Ukraine

L'Ukraine affiche des résultats décevants par rapport aux États voisins au chapitre des mesures de gouvernance composites préparées par le programme de la Banque mondiale sur les indicateurs en matière de gouvernance. Les Ukrainiens peuvent participer assez souvent aux processus de gouvernance pour sélectionner et remplacer les autorités au pouvoir. Ils profitent d'une indépendance relative des médias (indicateur sur « la représentativité et la reddition de comptes ») et offrent une impression croissante de stabilité politique, où l'on considère les risques que le gouvernement au pouvoir soit déstabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels (« stabilité politique et absence de violence »). Ces points forts sont contrebalancés par de scores plus faibles concernant les perceptions de la corruption et de l'intégrité (« contrôle de la corruption ») ainsi que la capacité du gouvernement à formuler et à mettre en œuvre des politiques judicieuses (« efficacité du gouvernement »).<sup>3</sup> Si l'on se fie au classement de l'Index des Perceptions de la Corruption de Transparency International, l'Ukraine affiche des niveaux de corruption beaucoup plus élevés que pratiquement tous les autres pays de la région, occupant la 111<sup>e</sup> place sur un classement de 133 pays à l'échelle mondiale.<sup>4</sup> La capacité du nombre croissant d'organisations de la société civile (OSC) à nouer des liens avec les autorités et à influencer leurs politiques et leurs programmes est également très limitée.<sup>5</sup>

### 3.3 État de la transition vers une économie de marché

L'économie ukrainienne demeure mitigée. En effet, le gouvernement d'Ukraine continue à exercer un contrôle direct du marché dans de nombreux cas, le processus de suppression des monopoles reste lent, de nombreuses institutions d'État ne sont pas encore orientées sur le marché et le contrôle des prix est toujours en vigueur. La part du PIB du secteur privé a augmenté, puisqu'elle est passée de 55 % en 1998 à plus de 70 % en 2003. Malgré cette performance économique remarquable, les politiques gouvernementales sur la privatisation des actifs du gouvernement, l'imposition et les droits de propriété ont engendré une structure sectorielle asymétrique dominée par un petit nombre d'entreprises (les « oligarques ») et un pouvoir de monopole très puissant au sein de nombreuses industries.

La stabilité financière continue a consolidé la croissance économique de l'Ukraine. Le développement du secteur privé au cours des 5 dernières années a profité de l'application de politiques de bonne qualité (lancées après la crise financière de 1998) et de l'expansion de la base monétaire. Au chapitre de la politique budgétaire, on peut mentionner des modifications du budget et de la législation fiscale; toutefois, pratiquement aucune analyse financière ou économique n'est réalisée avant la promulgation des nouvelles lois et l'avancée de la réforme du secteur public est lente.

En 2002, le gouvernement a lancé sa stratégie du *Choix européen* pour le développement social et économique de l'Ukraine de 2002 à 2011. Cette stratégie, qui a fourni un contexte à la formulation de la stratégie de programmation 2002-2006 de l'ACDI, établit sept objectifs à long terme :

---

<sup>3</sup> Kaufmann D, Krayy A et Zoido-Lobaton P, *Aggregating Governance Indicators (indicateurs de gouvernance composites)* (document de recherche stratégique n° 2195) et *Governance Matters (questions de gouvernance)* (document de recherche stratégique n° 2196), Banque mondiale, Washington, 1999. Mentionné dans : PNUD, *Ukraine Human Development Report: 2001 (Rapport mondial sur le développement humain pour l'Ukraine – 2001)*, PNUD, Kyiv, Ukraine. Des documents de recherche et des données issues d'indicateurs plus récents peuvent être consultés à [www.worldbank.org/governance/pubs.html](http://www.worldbank.org/governance/pubs.html)

<sup>4</sup> Index des Perceptions de la Corruption de Transparency International, 2003.

<sup>5</sup> UNDP, *Ukraine Human Development Report, 2001: The Power of Participation*, 2001.

- Croissance économique durable.
- Réduction de la pauvreté et renforcement de la classe moyenne.
- Développement humain complet et harmonisé.
- Durabilité de l'environnement.
- Intégration graduelle aux systèmes économiques et financiers mondiaux.
- Réduction des déséquilibres régionaux.
- Amélioration de l'administration d'État.

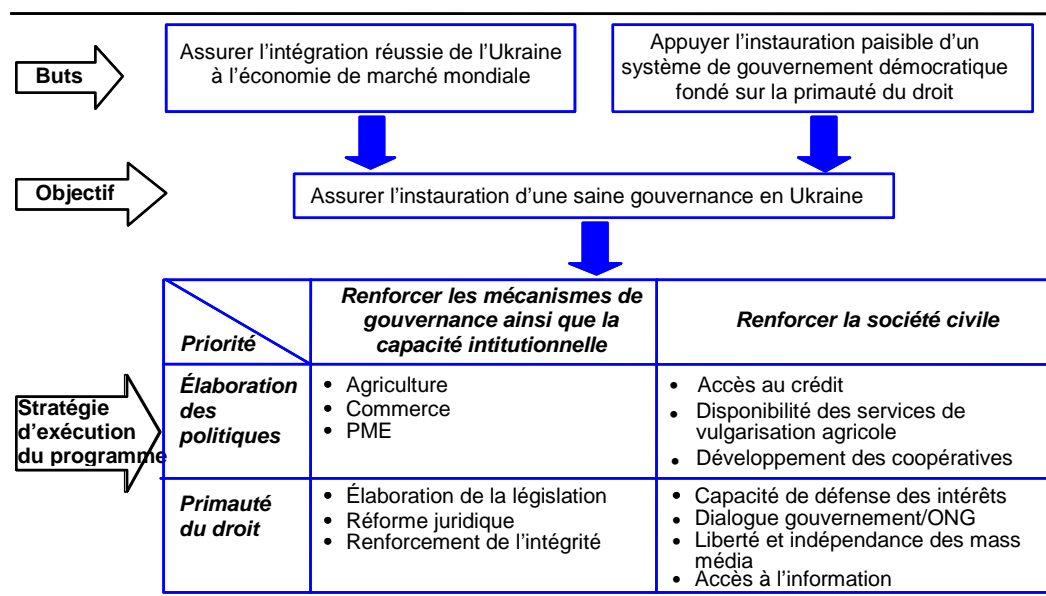
### **3.4 Intervention du Canada**

À sa création en 1991, le précurseur du programme actuel pour l'Ukraine du Canada a dû relever le défi d'offrir des services de coopération technique à un pays qui ne possédait aucune stratégie nationale de développement globale ni stratégies sectorielles connexes, qui n'avait pas la capacité de formuler de telles stratégies, et qui ne montrait aucune volonté politique stable d'engager des réformes. Le programme de l'Ukraine a toujours gravité autour des mêmes thèmes et cherché à résoudre les mêmes problèmes depuis ses débuts sous l'égide du MAECI jusqu'à ce jour, c'est-à-dire bientôt 10 ans qu'il est sous la direction de l'ACDI. Le programme a été mis en œuvre par le truchement de 429 projets au total depuis sa création en 1991.

Le Canada est le sixième partenaire donateur de l'Ukraine, avec débours de l'ordre de 244 millions de dollars canadiens (163 millions de dollars américains) entre 1991 et 2002, représentant 2,7 % des contributions totales. Ces dépenses ont été distribuées de manière relativement égale entre les trois principaux secteurs : la gouvernance, le renforcement des capacités et le développement social (39 %); le développement économique et du secteur privé (32 %); ainsi que la sécurité nucléaire, la non-prolifération et l'environnement (29 %). Après ajustement pour prendre en compte les activités financées par la direction générale chargée des programmes bilatéraux mais exécutées par des organisations multilatérales, le mécanisme bilatéral a représenté 59 % des décaissements cumulatifs par rapport à 40 % pour le mécanisme multilatéral.

#### **3.4.1 Programme régulier pour l'Ukraine**

Le cadre de programmation pour l'Ukraine de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est pour la période 2002-006 a la structure ci-après. Des résultats clés de l'Agence établis pour le programme se concentrent principalement sur la gouvernance, et l'on s'attend à ce que les résultats atteints dans ce domaine contribuent au bien-être économique, au développement social, ainsi qu'à la durabilité et à la régénération de l'environnement. Le Canada a investi 186,4 millions de dollars dans des projets relevant du programme régulier entre 1992 et 2004, une somme qui a été répartie comme suit : 54 % ont été consacrés à des projets portant sur la gouvernance, le renforcement des capacités et le développement social et 46 % ont été destinés à des projets axés sur le développement économique et du secteur privé.



### 3.4.2 Investissements dans la sécurité nucléaire et la non-prolifération en Ukraine

Le volet du programme axé sur la sécurité nucléaire et la non-prolifération (75,9 millions de dollars) est le fruit des objectifs de politique étrangère du Canada reliés aux risques à la santé et à la sécurité de l'environnement posés par les installations nucléaires de l'ex-Union soviétique, ainsi que des initiatives de non-prolifération nucléaire visant à créer des possibilités d'emploi pour d'anciens chercheurs en armement non axés sur l'armement. Le Canada a consacré 70 % de son aide à la sécurité nucléaire (53,2 millions de dollars) à deux grandes initiatives multilatérales : le Compte de la sécurité nucléaire et le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl. Dans le domaine de la non-prolifération, le Canada a appuyé la reconversion d'anciens chercheurs en armement dans la recherche civile en appuyant le **Centre pour la science et la technologie** en Ukraine (CSTU), un projet qui s'est élevé à 9,3 millions de dollars, soit 12 % du budget d'aide. Les 13,4 millions de dollars restants, soit 18 %, ont servi à appuyer la réforme du secteur de l'énergie et la réglementation de l'énergie nucléaire, ainsi qu'à renforcer la gestion de l'environnement.

### 3.5 Paramètres pour l'élaboration de la future stratégie de programmation de l'ACDI

En janvier 2004, le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne a formulé les priorités et les attentes du gouvernement d'Ukraine concernant l'assistance technique internationale, dans sa Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale en 2004-2007. Cette stratégie détermine huit domaines pour lesquels l'assistance technique internationale devrait être plus profitable :

1. Accroître la compétitivité de l'économie nationale et assurer une croissance économique stable.
2. Accélérer l'entrée de l'Ukraine au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que son intégration aux marchés européens et euro-atlantiques.
3. Créer un contexte commercial favorable à l'expansion des petites et moyennes entreprises.

4. Intensifier le changement démocratique et couler les fondations d'une société civile développée.
5. Atteindre les Objectifs de développement du Millénaire, notamment en ce qui concerne l'amélioration des conditions sociales et sanitaires des citoyens ukrainiens ainsi que le développement humanitaire.
6. Accroître la sécurité écologique et réduire à leur minimum les effets de la catastrophe de Tchernobyl.
7. Garantir la sécurité et la protection de l'État et des citoyens.
8. Élaborer une politique régionale d'État.

## **4. Constatations et conclusions**

### **4.1 Programme régulier pour l'Ukraine**

#### **4.1.1 Résultats atteints**

Le Canada a été l'un des premiers donateurs internationaux à intervenir pour répondre aux besoins de l'Ukraine en matière d'assistance technique et l'aider à mettre en place une réforme macroéconomique, à réformer l'élaboration des politiques et à renforcer les capacités de son administration publique. Le Canada a contribué très tôt à la réforme des processus juridiques pour les titres fonciers et les transferts de terrains, ainsi qu'à la création de coopératives de crédit comme instrument de financement des activités commerciales locales.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés au cours de cette première période (1991 – 1995), lorsque le programme était géré par le MAECI, il est évident, avec le recul, qu'on a fait preuve d'un trop grand optimisme quant aux résultats attendus. En d'autres termes, la réforme des pratiques de l'ère soviétique a demandé beaucoup plus de temps, d'investissements et d'efforts soutenus qu'on ne l'avait prévu à l'origine.

Après 1995, lorsque la responsabilité de la gestion du programme a été transférée à l'ACDI, la programmation a été plus ciblée – pour se concentrer sur l'instauration d'une bonne gouvernance et le développement du secteur privé – et l'assistance technique a été concentrée sur un nombre plus restreint de projets, mais de plus grande envergure, destinés à amener des changements plus fondamentaux. Des résultats remarquables ont été atteints, par exemple :

- Un travail de pionnier considérable a été effectué pour renforcer la capacité générique d'analyse et de formulation des politiques, principalement au sein du gouvernement central.
- Capacité accrue des organisations de la société civile à participer aux processus de prise de décisions.
- Création d'environ 500 coopératives de crédit s'appuyant sur près de 500 000 consommateurs participant au financement de la production agricole dans les collectivités rurales.
- Démonstration de la possibilité de créer des modèles de soutien aux niveaux local et stratégique pour encourager l'entrepreneuriat et la création de petites entreprises.
- Augmentation des réseaux d'intervenants et des groupes de travail à intervenants multiples réunissant des groupes d'intérêts, des décideurs et des experts techniques.
- Un effort systématique et continu a été déployé pour accroître l'accès à l'information par la démonstration de méthodes, de technologies et de pratiques exemplaires.

Voici des domaines où les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes :

- Stimulation limitée de la croissance des échanges commerciaux entre le Canada et l'Ukraine.
- Transformation limitée des fermes collectives en exploitation privées, suite à la lenteur des progrès réalisés dans la réforme des systèmes de transfert de terrains ainsi qu'à l'insuffisance des services de formation et de vulgarisation.
- Obstacles continus à la réforme qui empêchent de passer de la promulgation des politiques à la mise en œuvre des politiques.

#### **4.1.2 Durabilité**

En dépit des importantes réalisations accomplies par le programme-pays de l'Ukraine, le but d'institutionnaliser les politiques publiques comme norme d'une saine gouvernance n'est pas encore atteint. Bien que le Programme ait contribué à l'établissement d'une base solide pour favoriser le changement et produit un cadre de fonctionnaires convaincus de l'importance des politiques publiques et possédant les compétences requise pour leur élaboration, le travail de plus longue haleine consistant à « enraciner » cette approche professionnelle dans l'administration publique ne fait que débiter.

Les investissements réalisés par le programme de l'Ukraine dans des projets visant à renforcer les organisations de la société civile ont réussi à fournir de nombreux exemples, bien que trop souvent isolés, des rôles efficaces que la société civile peut jouer dans une société démocratique. Les efforts visant à renforcer des organisations partenaires et à instaurer une durabilité organisationnelle s'édifient rarement en quelques années. Ceux qui ont été, dans une certaine mesure, transposés à grande échelle, ont toujours donné des résultats solides sur une portée plus vaste.

#### **4.1.3 Pertinence**

Les activités qui relèvent du programme régulier de l'Ukraine se concentrent sur deux des résultats clés de l'Agence : le bonne gouvernance et le développement du secteur privé (comme un élément du bien-être économique). Cette orientation thématique a été établie dès la naissance du programme et depuis a été constamment poursuivie. Au fil du temps, une grande concentration sectorielle, une croissance accrue des ressources financières et une accumulation de l'expérience en matière de programmation avec des partenaires canadiens et ukrainiens se sont traduit par la mise en œuvre de projets en nombre plus restreint mais de plus grande ampleur, concentrés dans cinq domaines reliés aux deux résultats clés de l'Agence précités : le renforcement de la société civile, la réforme des politiques, la réforme du système judiciaire, la réforme et le développement agricoles, ainsi que le développement du secteur privé.

Le programme de l'Ukraine a produit des résultats qui contribuent directement aux quatre des huit orientations décrites dans la récente Stratégie d'Encouragement de l'Assistance Technique Internationale en 2004-2007 de l'Ukraine (en date de janvier 2004) : intensifier les changements démocratiques et couler les fondations d'une société civile développée; accroître la compétitivité de l'économie nationale et assurer une croissance économique stable; créer un environnement commercial favorable à l'expansion des PME; enfin, élaborer une politique régionale de l'État. Le Programme a également appuyé, dans une moindre mesure, les efforts de l'Ukraine pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire (adaptés à la situation de l'Ukraine) et accélérer l'entrée du pays à l'OMC ainsi que son intégration au sein des marchés européens et euro-atlantiques. L'ACDI est hautement respectée par ses partenaires ukrainiens pour la pertinence et la qualité de sa programmation, sa réceptivité aux priorités exprimées par les

Ukrainiens et la promptitude de ses interventions, tant pour les modes de programmation « réactifs » que « directs ».

#### **4.1.4 Cohérence et complémentarité**

Le programme-pays de l'Ukraine a maintenu, et continue de maintenir, un dialogue actif avec un large éventail d'organismes intra et intergouvernementaux, dont la fréquence varie en fonction des questions en jeu. Les Affaires étrangères du Canada sont les plus fréquemment consultés, étroitement suivis par Agriculture Canada, pour connaître leur avis sur les orientations à donner à la coopération technique de l'ACDI. Au niveau provincial, les gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et du Saskatchewan ont créé des conseils pour gérer leurs relations avec l'Ukraine. Ces derniers sont souvent en relation avec les agents du programme de l'Ukraine pour donner leurs points de vue sur des activités de développement et appuient occasionnellement des propositions de projets présentées à l'Agence.

Les chevauchements de programmes avec des donateurs multilatéraux et d'autres donateurs bilatéraux sont limités. Toutefois, il semble y avoir peu de coordination entre les donateurs, en dehors des efforts de coopération portant sur des questions spécifiques ou des initiatives bilatérales de coopération particulières.

Le Gouvernement Ukrainien a toujours assumé un rôle de leadership très limité pour assurer la coordination des donateurs. L'équipe d'évaluation a toutefois repéré des signes témoignant d'un désir d'améliorer la coordination et de jouer un rôle plus proactif dans la détermination et le suivi des projets.

#### **4.1.5 Partenariats**

Le nombre et la qualité des relations continues établies entre des organismes ukrainiens et canadiens de mise en œuvre des projets sont un résultat imprévu et durable du programme de l'Ukraine. Parmi les observations les plus récurrentes, on mentionne que les Canadiens partagent leur expérience sans l'imposer, qu'ils transmettent efficacement leur expertise professionnelle tout en étant à l'écoute des autres, qu'ils acceptent le fait que les modèles canadiens ne peuvent pas être transposés tels quels et qu'ils proposent alors aux Ukrainiens de les aider à trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes.

Les partenaires ukrainiens démontrent une capacité accrue à déterminer leurs propres priorités et besoins ainsi que les qualités requises pour la prestation de l'assistance technique par les donateurs. Cette attitude ouvre la voie à une nouvelle ère de coopération technique et met les partenaires canadiens au défi de ne pas se contenter de fournir l'expertise requise, mais également d'être plus ouverts que jamais aux propositions de leurs partenaires ukrainiens pour leur permettre d'influencer – et même de définir – les modalités de mise en œuvre.

#### **4.1.6 Domaines susceptibles de faire l'objet d'améliorations**

L'équipe d'évaluation appuie l'orientation annoncée dans le cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006 visant à adopter une approche plus directive et proactive en matière d'élaboration des programmes et à donner une orientation plus stratégique au programme de manière à fournir un appui transversal aux secteurs sélectionnés. Parallèlement, il sera utile de maintenir un certain niveau de programmation réactive. Pour ce faire, l'ACDI devra consulter plus fréquemment les intervenants du programme, notamment ses partenaires de la diaspora ukrainienne du Canada, pour favoriser la compréhension de la stratégie de programmation 2002-

2006 ainsi que le rôle des initiatives de programmation réactive engagées dans le cadre de la stratégie.

Des lacunes importantes demeurent dans ce qui pourrait être une intervention coordonnée du Canada pour répondre aux besoins de développement agricole de l'Ukraine. Ces lacunes comprennent l'absence de mécanismes financiers pour soutenir la production agricole, de compétences en gestion d'entreprise agricole, de cadre juridique régissant la vente de terrains et de chaîne de production, de transformation et de commercialisation bien développée et intégrée. Des travaux plus approfondis, sous la forme d'une analyse sectorielle détaillée et d'une stratégie de programmation sectorielle, devraient être entrepris avant d'envisager une éventuelle expansion de la programmation pour le secteur agricole, afin d'assurer la cohérence avec la stratégie de programmation globale de l'Ukraine et d'éviter la mise en œuvre d'une approche décousue.

## **4.2 Appui à l'environnement et à la réforme du secteur de l'énergie**

### **4.2.1 Protection et gestion de l'environnement**

En élaborant sa stratégie de programmation 2002-2006, l'Agence a choisi de traiter la durabilité de l'environnement au titre de thème transversal. Dans son analyse, l'équipe d'évaluation a trouvé des indices indiquant que les initiatives visant à renforcer la protection et la gestion de l'environnement ont contribué à l'élaboration de politiques sur l'environnement, sensibilisé la population aux enjeux environnementaux ainsi qu'à la nécessité d'établir des normes plus élevées en matière de gestion de l'environnement, et favorisé le renforcement des capacités du ministère de l'Écologie et de l'Environnement. Les renseignements recueillis par l'équipe d'évaluation indiquent que les initiatives environnementales de l'ACDI ont été extrêmement pertinentes mais que 10 à 15 autres années d'appui soutenu de la part des donateurs seraient nécessaires pour assurer la durabilité des mesures de protection environnementale.

D'après l'équipe d'évaluation, les initiatives environnementales de l'ACDI en Ukraine pourraient faire l'objet d'améliorations pour renforcer la capacité de gestion de l'environnement des administrations locales. Des champions locaux à la réputation bien établie pourraient être désignés et appuyés afin d'accroître la responsabilisation au-delà de la période de soutien des donateurs. Une orientation régionale pourrait s'avérer particulièrement pertinente dans l'est de l'Ukraine qui souffre d'importants problèmes environnementaux.

### **4.2.2 Réforme du secteur de l'énergie et réglementation de l'énergie nucléaire**

Le secteur de l'énergie est un des piliers de la transition de l'Ukraine vers une économie de marché et une dépendance réduite à l'égard de la Russie. Les résultats atteints par les investissements de l'ACDI ne peuvent être repérés au niveau du programme. L'Agence a aidé à améliorer la régie de la production d'énergie et d'autres institutions du secteur énergétique, contribué à la remise en état des capacités existantes de production d'énergie hydroélectrique et thermique et généré des profits pour les entreprises canadiennes possédant de solides compétences dans le domaine de la production d'énergie. En 1998, des donateurs internationaux, dont le Canada, ont considérablement réduit, voire cessé leurs activités de programmation dans le secteur énergétique ukrainien, à la suite du manquement de l'Ukraine à mettre à œuvre le plan de redressement financier approuvé par le FMI pour le secteur de l'énergie.

L'Ukraine a aujourd'hui enregistré des progrès visant l'établissement d'un secteur énergétique durable, sain sur le plan financier et axé sur le marché, ainsi que pour réussir sa transition vers une économie de marché; toutefois, l'avancée est lente. Ces progrès indiquent que l'ACDI pourrait re-considérer d'éventuelles opportunités de programmation dans le secteur de l'énergie.



La position centrale du secteur énergétique de l'Ukraine dans les programmes internationaux d'assistance technique et l'importance du marché et des réformes réglementaires laissent à penser que si l'ACDI décidait de reconsidérer sa participation dans le secteur de l'énergie, les activités devraient être concentrées sur le renforcement de la gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles, et ces dernières devraient être étroitement coordonnées et intégrées avec celles d'autres donateurs jouant un rôle plus actif dans ce secteur.

### **4.3 Investissements dans la sécurité nucléaire +et la non-prolifération**

#### **4.3.1 Sécurité accrue de la centrale de Tchernobyl**

L'Ukraine, la Russie et d'autres républiques de l'ex-Union soviétique doivent procéder au démantèlement de centrales nucléaires obsolètes tout en maintenant ou en accroissant leur capacité énergétique pour pouvoir atteindre leur objectif, c'est-à-dire, réussir leur transition vers l'économie de marché. Le défi qui nous attend sera de poursuivre le dialogue sur les politiques avec ces pays et de faire progresser leur programme de réforme, tout en les aidant à moderniser leurs centrales, à démanteler d'anciennes centrales moins sécuritaires, et à gérer les répercussions sociales et environnementales considérables de l'accident nucléaire de Tchernobyl.

Cette situation justifie l'approche coordonnée que la communauté internationale a adopté pour appuyer ces pays par le truchement du Compte de la sécurité nucléaire et du plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl. Cette approche multilatérale a entraîné la fermeture du dernier réacteur en activité à Tchernobyl, l'élaboration et le lancement d'un plan intégré pour mettre en place une nouvelle structure de confinement sécuritaire à la centrale de Tchernobyl, ainsi que la mise en œuvre de mesures de confinement des déchets. La contribution du Canada à ces initiatives, qui s'est élevée à 53,2 millions de dollars, a été bien plus élevée que celle des autres donateurs proportionnellement à la taille du PIB de notre pays. Toutefois, la BERD aura besoin de fonds supplémentaires pour financer le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl afin de combler un écart – de plus de 245 millions €– entre les fonds engagés par les donateurs et le coût estimé pour mettre en place la structure du sarcophage.

#### **4.3.2 La non-prolifération et le CSTU**

Dans l'ensemble, le CSTU continue de répondre adéquatement aux besoins des anciens ingénieurs et chercheurs en armement de l'Ukraine en leur fournissant des possibilités d'emploi (projets réguliers) et en favorisant l'élaboration de projets de R.-D. conjoints avec des partenaires internationaux, quoique principalement canadiens (projets de partenariat). Entre autres résultats dignes de mention, citons l'apport de 110 millions de dollars en financement de projets par des participants aux projets du CSTU au cours des neuf dernières années, ce qui a permis de dispenser de la formation professionnelle et des cours de perfectionnement des compétences à plus de 7 000 scientifiques en Ukraine et à près de 4 700 scientifiques dans des pays voisins. La participation de partenaires d'affaires canadiens à un certain nombre de ces projets a permis la création de liens commerciaux entre des organisations canadiennes participantes et des scientifiques ukrainiens.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir, le CSTU devra réaligner ses objectifs et augmenter l'importance des projets de partenariat dirigés vers la R.-D. à vocation commerciale dans ses activités s'il veut devenir autonome. Il devra également maintenir un niveau de projets réguliers élevé pour embaucher d'anciens chercheurs en armement sur des travaux exigeant l'application pacifique de leurs compétences. Le perfectionnement en Ukraine des compétences commerciales en R.-D. obligera également bon nombre d'institutions à moderniser leurs installations et leur

matériel et requerra une plus grande participation du gouvernement de l'Ukraine au financement de la R.-D., y compris du CSTU.

#### 4.3.3 Gestion du programme

Le programme de sécurité nucléaire de l'ACDI n'est pas un programme typique de celle-ci mais a pour fonction première de répondre aux inquiétudes géopolitiques liées à la sécurité nucléaire (civile et militaire) ainsi qu'aux préoccupations dégagées par le G8 au chapitre de la non-prolifération. Les enjeux et défis stratégiques concernant la sécurité nucléaire et la non-prolifération sur le territoire de l'ex-Union soviétique devraient être la principale préoccupation des années à venir. Ce ne sont pas des secteurs où l'Agence excelle particulièrement, son mandat consistant à planifier et à mettre en œuvre le programme de coopération au développement du Canada. Compte tenu de ce fait, il semblerait utile de transférer la responsabilité des initiatives de sécurité nucléaire actuellement gérées par l'ACDI au ministère des Affaires étrangères, qui a la responsabilité de gérer la position du Canada sur tout le spectre d'enjeux civils et militaires reliés à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération et à entretenir les liens du Canada avec le G8.

Nous sommes face à une situation similaire concernant l'appui du Canada à la non-prolifération, où AEC occupe le rôle de chef de file parmi les ministères fédéraux au chapitre de la politique internationale liée à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération. Le Canada appuie le CSTU par l'entremise de l'ACDI (dépenses moyennes de 1,5 million de dollar annuellement) alors que le ministère des Affaires étrangères fournit un appui similaire (dépenses moyennes de 18 millions de dollars par année à compter du début de 2004) à une organisation analogue en Russie, le Centre international des sciences et de la technologie (CIST). Ces étroites similarités dans le mandat et les dépenses y afférentes laissent à penser que l'appui du Canada à ces deux centres pourrait être géré, et financé, par un seul bureau de gestion de programme.

## 5. Recommandations

L'Ukraine continue d'avoir des besoins importants, le Canada possède une solide réputation et il existe des possibilités d'adéquation intéressantes avec les capacités canadiennes dans toute une gamme de secteurs. Dans les années à venir, le défi que devra relever le programme dans un contexte de ressources limitées consistera à mettre l'accent de manière sélective sur des interventions stratégiques qui sont importantes aussi bien pour l'Ukraine que pour le Canada.

1. **L'ACDI devrait établir l'orientation future du programme-pays de l'Ukraine au-delà de 2006 par des ajustements mesurés, plutôt que par un changement radical, en prenant appui sur les succès obtenus en matière de renforcement de la gouvernance et des structures de la société civile en Ukraine, afin d'appuyer ses résultats clés de l'Agence dans les domaines de la gouvernance et du bien-être économique.** Pour ce faire, la future programmation de l'ACDI en Ukraine pourrait se concentrer sur des questions thématiques où un cadre stratégique et législatif réformé a déjà été mis en place, et accélérer la transition de la coopération technique axée sur l'élaboration des politiques vers une coopération technique axée sur la mise en œuvre des politiques. La prochaine programmation pourrait fournir un appui équilibré aux niveaux central, régional et local et prévoir une orientation géographique plus équilibrée entre l'est et l'ouest de l'Ukraine.

D'éventuels créneaux de programmation ferme ou à inclure dans les travaux d'analyse pour alimenter la prochaine stratégie sont décrits dans le principal rapport de synthèse.

2. Pour ce qui est du but d'orienter la future stratégie du programme vers une programmation plus directive, **l'ACDI devrait étudier le niveau de ressources et d'expertise requis pour appuyer ce changement d'orientation, et élaborer un plan d'activités et une stratégie de gestion des risques** permettant d'orienter la transition du programme-pays de l'Ukraine vers l'utilisation d'une combinaison souple et équilibrée de programmes directifs et réactifs, apte à bénéficier de la vaste expérience de ses partenaires canadiens.
3. Compte tenu de son intention de mettre davantage l'accent sur les résultats et la responsabilisation, **l'ACDI devrait étudier la possibilité d'aider le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne à mettre sur pied un système permettant de surveiller et d'évaluer la qualité des programmes d'assistance technique**, qui serait relié à la *Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale* du ministère. Cette possibilité a été proposée par le ministère à l'équipe d'évaluation et rejoint l'objectif prioritaire du programme, qui est de mettre l'accent sur la gouvernance.
4. Il est approprié pour le gouvernement du Canada de maintenir son engagement géopolitique à appuyer des initiatives de sécurité nucléaire en Ukraine et dans l'ex-Union soviétique; toutefois, le ministère des Affaires étrangères possède peut-être une plus grande capacité et un meilleur avantage comparatif que l'ACDI pour gérer ces questions de manière plus efficace. Dans ce contexte, **l'Agence devrait demander à ce ministère de reprendre la gestion effective du programme de sécurité nucléaire et les investissements réalisés dans la non-prolifération (principalement, la participation au CSTU) et collaborer avec AEC dans le cadre de la prochaine stratégie de programmation**, afin d'assurer une transition harmonieuse à partir de 2006-2007.<sup>6</sup>
5. Quel que soit le secteur où les investissements en matière de sécurité nucléaire et de non-prolifération sont réalisés, **les gestionnaires de programmes auront intérêt à encourager la direction du CSTU à :**
  - ◆ Mettre sur pied une solide unité de commercialisation au sein du CSTU.
  - ◆ Réaligner les objectifs du Centre pour accorder une plus grande priorité aux projets de partenariat.
  - ◆ Lancer ou renforcer des activités visant à faire connaître à la plus jeune génération de docteurs, les normes et approches internationales qui régissent la gestion et la conduite des travaux de R.-D.

---

<sup>6</sup> Le transfert à AEC des investissements réalisés dans la non-prolifération et son insertion au Programme de partenariat mondial permettrait à l'ACDI de récupérer environ 1,5 million de dollars par année.

# 1. Historique

## 1.1 Introduction

Ce rapport résume les constatations et les recommandations issues d'une évaluation du programme-pays de l'Ukraine qui a été conduite par la Direction de l'évaluation sous le mandat de la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC), dans le cadre de son plan de travail 2004.

Le programme-pays de l'Ukraine est un programme atypique en ce sens qu'il couvre des investissements dans les secteurs de programmation traditionnels de l'ACDI, à savoir, la gouvernance, le développement économique et l'expansion du secteur privé – désignés ci-après comme le « programme régulier » – mais également les secteurs non traditionnels de la sécurité nucléaire et de la non-prolifération.

L'évaluation comprenait deux études distinctes : une « étude du programme régulier » et une étude des initiatives reliées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération. Bien que la protection de l'environnement, les interventions menées pour atténuer les effets de la catastrophe de Tchernobyl et les initiatives connexes exécutées dans le secteur de l'énergie aient été examinées dans cette seconde étude, l'analyse des constatations révèle que ces domaines apparaissent davantage comme un prolongement du programme régulier.

## 1.2 Contexte

L'Ukraine est le deuxième pays d'Europe en superficie (604 000 km<sup>2</sup>). Il est bordé au sud par la mer Noire, à l'est par la Russie, au nord par la Biélorussie et à l'ouest par la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie. Le pays est divisé en 24 oblasts (provinces), une république autonome (la Crimée) et la ville de Kiev, qui est considérée du point de vue administratif comme un oblast. Le territoire de l'Ukraine comprend de grandes régions de terre noire et fertile exceptionnellement bien adaptée à la céréaliculture, ainsi que d'immenses gîtes minéraux qui soutiennent l'industrie lourde et la fabrication.

En 1991, lorsque l'Ukraine a acquis son indépendance après avoir passé pratiquement 70 ans sous le contrôle direct de l'Union soviétique, le pays se trouvait dépourvu des instruments les plus essentiels à un État-nation. Entre autres choses, l'Ukraine ne possédait pas de banque centrale, fonction publique professionnelle, des institutions propres à une économie de marché, une politique étrangère indépendante, un système juridique et judiciaire fondé sur la primauté du droit et une institution de la société civile.

L'Ukraine revêt une importance stratégique pour le Canada à de nombreux égards :

- L'Ukraine sert de pont entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest et s'avère essentielle à la stabilité de l'Europe dans son ensemble.
- L'Ukraine cherche à créer un partenariat solide avec l'OTAN et l'Union européenne. Cet effort doit être appuyé.
- Plus de 1 million de Canadiens sont d'origine ukrainienne.

- Le Canada a intérêt à ce que l'Ukraine connaisse une croissance et une expansion de son économie, laquelle profite à une population de plus de 50 millions d'habitants et offre d'extraordinaires possibilités de croissance fondées sur l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles et la production industrielle.

## 2. Objectifs, approche et méthodologie de l'évaluation

### 2.1 Objectifs de l'évaluation

Le but de l'évaluation du programme-pays de l'Ukraine consistait à fournir à la DGECE et à la haute direction de l'ACDI une évaluation rétrospective et indépendantes de la coopération technique du Canada avec l'Ukraine pour la période 1991-2004, et à dégager des leçons pour appuyer l'élaboration du prochain cadre de programmation-pays (CPP).

Les objectifs spécifiques de l'évaluation consistaient à :

- Mesurer :
  - ♦ Si le programme régulier pour l'Ukraine et les initiatives axées sur la sécurité nucléaire et la non-prolifération ont été **efficaces dans l'atteinte des résultats escomptés**, en distinguant les trois périodes d'exécution : gestion du MAECI (1991-1995), premier CPP de l'ACDI (1995-2001) et second CPP (2002-2006).
  - ♦ Le niveau de **durabilité** des résultats identifiés.
  - ♦ La **pertinence** des investissements de l'ACDI, par rapport aux :
    - a. priorités de l'Agence et aux objectifs du Canada dans le domaine de la politique étrangère et de la coopération technique;
    - b. priorités et objectifs de l'Ukraine en matière de développement;
    - c. autres enjeux stratégiques d'une coopération technique du Canada avec l'Ukraine.
  - ♦ La **cohérence** et la **complémentarité** des programmes, du point de vue de :
    - a. la cohérence interne de la combinaison des mécanismes de livraison (multilatéral, bilatéral et partenariat);
    - b. la cohérence externe avec d'autres ministères canadiens menant des activités en Ukraine (Affaires étrangères, Défense, Industrie);
    - c. la cohérence et l'harmonisation des investissements de l'ACDI avec ceux d'autres donateurs.
  - ♦ Les facteurs clés de réussite, en se concentrant sur le rôle des **partenariats** dans la stratégie de programmation, ainsi que sur **les approches et les pratiques qui ont fonctionné ou pas** dans le domaine de la coopération technique.
- Repérer des domaines qui peuvent faire l'objet d'améliorations et soumettre des recommandations en préparation de la nouvelle stratégie au-delà de 2006.

## 2.2 Approche générale et méthodologies

Le programme-pays de l'Ukraine est dirigé par un directeur général de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est (DGECE), qui est responsable du programme régulier de l'Ukraine et des initiatives de sécurité nucléaire en Ukraine et en Russie. Le programme a été mis en œuvre par le truchement de 429 projets au total depuis sa naissance en 1991.

L'évaluation a utilisé l'approche et la méthodologie suivantes :

a. **Examen des documents et dossiers de programme pertinents** – tels que les stratégies de programme, les cadres de gestion du rendement, les rapports de rendement et suivi, ainsi qu'une analyse quantitative des dépenses – pour générer un profil de programme et définir les deux domaines d'étude thématiques :

- **Évaluation du programme régulier de l'Ukraine :**
  - ♦ La gouvernance, le renforcement des capacités et le développement social (208 projets pour une valeur total des dépenses de 101,4 millions de dollars).
  - ♦ Le développement économique et du secteur privé (166 projets, 85,0 millions de dollars).
- **Sécurité nucléaire et non-prolifération :**
  - ♦ Les investissements dans la sécurité nucléaire et la non-prolifération, ainsi que les incidences sociales, environnementales et économiques de la catastrophe de Tchernobyl et des questions sectorielles connexes (45 projets, 75,9 millions de dollars).

b. **Sélection d'un échantillon de projets** pour chacun des deux sous-secteurs d'étude (73 % des investissements réalisés en Ukraine entre 1991 et 2004), à l'aide des critères suivants :

- Critères de sélection de l'échantillon pour le **programme régulier de l'Ukraine** :
  - i. L'orientation thématique, pour assurer un équilibre entre les intérêts relatifs à la gouvernance et au secteur privé.
  - ii. Le niveau d'investissement, pour assurer une masse critique relativement à l'investissement total de l'ACDI.
  - iii. Le type d'agent d'exécution, pour assurer la représentation d'organismes multilatéraux, d'organisations non gouvernementales canadiennes et d'organismes du gouvernement du Canada.
  - iv. Les types d'initiatives, comprenant des « fonds », des projets, des « programmes » et des transferts financiers.
  - v. Les dates de la mise en œuvre, pour assurer une perspective historique adéquate.

L'échantillon de projets initial a également été élargi – à 50 – pour prendre en compte les liens conceptuels et organisationnels entre les projets échantillons et d'autres projets du portefeuille.

- Échantillon de projets portant sur la **sécurité nucléaire et la non-prolifération** :
  - i. Principaux thèmes du programme.
  - ii. Mécanismes de livraison utilisés : bilatéral, multilatéral et partenariat.

- iii. Niveau d'investissement.
- iv. Nature stratégique.
- v. Possibilité de tirer des leçons.

Les tableaux 1 et 2 illustrent l'importance relative des deux échantillons.

**Tableau 1 : Caractéristiques de l'échantillon – Programme régulier de l'Ukraine**

Secteur	Portefeuille du programme		Projets échantillons	
	Budget	Nombre de projets	Budget	Nombre de projets
Gouvernance, renforcement des capacités et développement social (gouv.)	101 449 671 \$	208	57 627 680 \$ (57 %)	24 (12 %)
Développement économique et du secteur privé (DSP)	84 968 114 \$	166	62 382 221 \$ (73 %)	26 (16 %)
<b>Total</b>	<b>186 417 785 \$</b>	<b>374</b>	<b>120 009 901 \$ (64 %)</b>	<b>50 (13 %)</b>

**Tableau 2 : Caractéristiques de l'échantillon -- Initiatives liées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération en Ukraine**

Secteur	Portefeuille du programme		Projets échantillons	
	Budget	Nombre de projets	Budget	Nombre de projets
Sécurité nucléaire accrue – Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl	41 219 951 \$	3	41 219 951 \$ (100 %)	3 (100 %)
Compte de la sécurité nucléaire	12 000 000 \$	1	12 000 000 \$ (100 %)	1 (100 %)
CSTU – Prévention des ADM <sup>1</sup>	9 309 063 \$	3	9 309 063 \$ (100 %)	3 (100 %)
<b>Initiatives internationales pour appuyer la fermeture de la centrale de Tchernobyl et la sécurité nucléaire</b>	<b>62 529 014 \$</b>	<b>7</b>	<b>62 529 014 \$ (100 %)</b>	<b>7 (100 %)</b>
Production et approvisionnement énergétique	10 503 510 \$	25	9 617 101 \$ (92 %)	10 (40 %)
Environnement	2 901 789 \$	13	2 677 996 \$ (92 %)	2 (15 %)
<b>Approvisionnement énergétique et environnement<sup>7</sup></b>	<b>13 405 299 \$</b>	<b>38</b>	<b>12 295 097 \$ (92 %)</b>	<b>12 (32 %)</b>
<b>Total</b>	<b>75 934 313 \$</b>	<b>45</b>	<b>74 824 111 \$ (99 %)</b>	<b>19 (42 %)</b>

c. *Des lignes multiples de recherche* ont été utilisées pour aborder les objectifs d'évaluation globaux :

- Création d'un profil du programme et sélection de domaines devant faire l'objet d'une étude plus approfondie.

<sup>7</sup> Au cours de l'étude, l'équipe d'évaluation a jugé que la codification des projets et, par conséquent, l'affectation des fonds, aurait dû être de 11 656 403 dollars pour le CSTU et de 10 188 145 dollars pour l'environnement. De plus, l'équipe d'évaluation a choisi de n'examiner que 5 projets dans le domaine de la production et de l'approvisionnement énergétique, d'une valeur totale de 7 784 073 dollars.



- Des travaux de recherche fondamentale fondés sur diverses entrevues avec des informateurs clés, une enquête réalisée sur internet auprès d'agents d'exécution, une mission sur le terrain en Ukraine comprenant des visites sur place, ainsi qu'une visite à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à Londres. Les participants à cette recherche comprenaient des gestionnaires de programme de l'ACDI, des agents d'exécution canadiens, ainsi que des partenaires et des bénéficiaires ukrainiens.
- Les recherches effectuées pour le secteur de la sécurité nucléaire, de la non-prolifération, de l'environnement et de l'énergie ont bénéficié des résultats de deux études entreprises par des consultants de renom recommandés par la mission, qui ont été complétés par un examen de la documentation sectorielle et stratégique fournie par d'autres donateurs et organisations multilatérales, ainsi que par des entrevues de validation comme on l'indique ci-dessous :
  - ♦ Une étude multisectorielle menée par une équipe multidisciplinaire composée de 4 spécialistes locaux du *Centre international d'études politiques* a permis d'examiner des questions relatives au secteur de l'énergie et aux liens de ce secteur avec la gouvernance le développement économique et le secteur privé en Ukraine.
  - ♦ Une étude complémentaire réalisée par un spécialiste local du *centre de la gestion des terres et des ressources ukrainiennes* a permis d'examiner des questions liées à la sécurité nucléaire et d'autres questions interdépendantes liées à la production et à l'approvisionnement énergétiques, à la non-prolifération, à l'environnement et aux incidences socio-économiques de l'accident de Tchernobyl.
  - ♦ Des entrevues menées auprès de représentants de l'USAID, de spécialistes en énergie et en environnement de l'Union européenne, de représentants et de spécialistes de la Banque mondiale et du PNUD, complétées par un examen de leur documentation stratégique, a servi à valider des hypothèses et mettre en relief les opportunités pour la prochaine programmation.

### 2.3 Limites de la méthodologie d'évaluation

Il convient de signaler les limites suivantes de la méthodologie d'évaluation :

- Une évaluation programme-pays est forcément un exercice de synthèse. Dans les limites des contraintes de temps et des ressources, l'évaluation a permis de mesurer le rendement d'un portefeuille de projets, dont certains ont été lancés il y a plus de dix ans. Un grand nombre de ces projets n'ont été achevés que récemment et d'autres, liés aux orientations stratégiques actuelles, sont toujours en cours, nous empêchant ainsi de tirer des conclusions définitives.
- Le Cadre de mesure du rendement du projet (CMRP) est toujours dynamique en réponse à l'évolution des orientations et des attentes en matière de rendement du Programme.
- En raison de la nature multifactorielle des investissements reliés à la coopération internationale, l'attribution des résultats est une opération délicate. L'équipe a choisi de rendre compte des résultats généraux, ainsi que du rôle et de la participation du Canada.

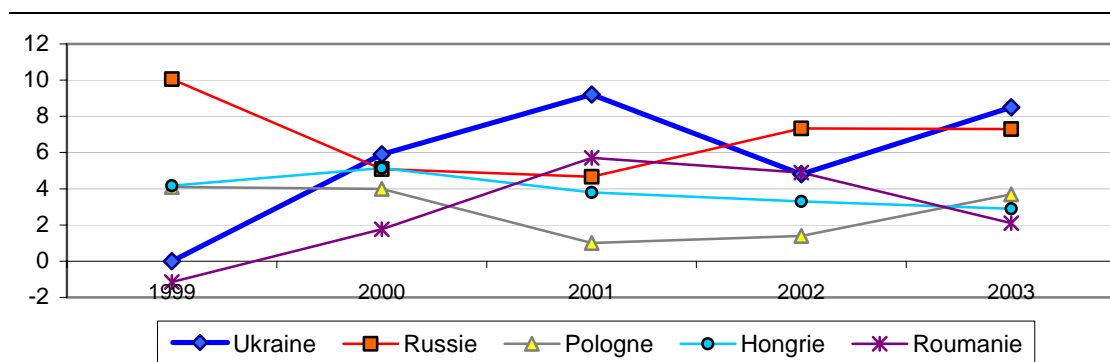
## 3. Contexte du programme

### 3.1 Environnement macro-économique de l'Ukraine

#### 3.1.1 PIB, commerce et investissement

D'après l'Economist Intelligence Unit, la situation économique générale de l'Ukraine est positive.<sup>8</sup> Le taux de croissance du PIB réel s'est élevé à 8,5 % en 2003 et devrait atteindre 12,0 % d'ici la fin de l'année 2004. L'inflation annuelle restera supérieure aux faibles taux enregistrés en 2002; toutefois, elle sera contenue par la stabilité générale de la monnaie ainsi que par une position monétaire raisonnable. Le PIB par habitant s'est élevé à 851 dollars américains en 2002, soit environ 25 % de celui de la Russie et environ 17 % de celui de la Pologne. Lorsque l'on calcule le PIB par habitant par rapport à la parité des pouvoirs d'achat (PPA), cependant, l'Ukraine occupe une position relative plus forte, affichant un PIB/PPA par habitant de 4 870 dollars américains pour 2002, soit 59 % du niveau estimé pour la Russie et 46 % du niveau estimé pour la Pologne.<sup>9</sup> Néanmoins, cette estimation ne prend pas en compte la contribution de l'économie informelle qui, d'après les estimations, pourrait représenter jusqu'à 50 % de la taille de l'économie officielle.

Tableau 3 : Taux de croissance du PIB réel



Source : Indicateurs de pays de la Banque mondiale

Le pays devrait maintenir un excédent de son compte courant, soutenu par une demande intérieure solide et des déficits budgétaires somme toute modérés. Aussi bien les importations que les exportations ont doublé entre 1990 et 2001, la Russie étant le principal acheteur d'exportations ukrainiennes (17,9 % des exportations totales) et le plus grand fournisseur d'importations (38,5 %). Entre autres destinations d'exportation principales, figurent l'Italie (5,9 %), l'Allemagne (5,7 %), la Chine (4,6 %), la Pologne (3,8 %), la Turquie (3,6 %) et la Hongrie (3,3 %). Le Canada et les États-Unis ne représentent que 0,25 % et 2,4 % des exportations, respectivement. Les importations ukrainiennes en provenance du Canada ont augmenté au cours des dernières années, passant de 9,5 millions de dollars en 1995 à 66 millions en 2003; toutefois, leur valeur demeure négligeable (équivalant à 0,02 % des exportations totales du Canada).

<sup>8</sup> Economist Intelligence Unit, *Country Monitor*, 18 octobre 2004.

<sup>9</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain* : 2004, PNUD, NY, 2004.

### 3.1.2 Évaluation du risque-pays

Dans l'ensemble, le risque-pays est stable et se situe à 7 % au-dessus de la moyenne régionale. Il enregistre des scores stables pour la politique économique, la structure économique et le risque de liquidité politique/économique mais un score faible pour le risque politique.<sup>10</sup> Ce score est attribuable à la surréglementation et à des interventions de l'État plus élevées que dans d'autres pays plus avancés de la région.

### 3.1.3 Perspectives d'avenir

Si l'on se transpose dans l'avenir, l'excédent du compte courant devrait baisser à moyen terme, en raison de l'appréciation réelle de la monnaie, d'une base d'exportation qui manque de diversification et d'une demande d'importations en hausse, fruit de la croissance économique générée par des niveaux accrus de la consommation privée. Des conditions économiques mondiales favorables et la croissance économique enregistrée par les partenaires commerciaux de l'Ukraine devraient continuer à stimuler la croissance des exportations, principalement dans les domaines de force traditionnels du pays, tels que les métaux ferreux, les produits chimiques, la machinerie et les engins de transport.

## 3.2 Progrès et perspectives de réforme des institutions de gouvernance

L'Ukraine affiche des résultats décevants par rapport aux États voisins au chapitre des mesures de gouvernance composites préparées dans le cadre du programme de la Banque mondiale sur les indicateurs en matière de gouvernance, surtout par rapport à la Hongrie, à la Pologne et à la République tchèque, comme on peut le voir dans le graphique de gauche du tableau 4. Cette cote globale indique que les citoyens ukrainiens ont des occasions relativement fréquentes de participer au processus de gouvernance pour sélectionner et remplacer les autorités au pouvoir, profitent d'une indépendance relative des médias (indicateur sur « la représentativité et la reddition de comptes ») et offrent une impression croissante de stabilité politique, si l'on considère les risques que le gouvernement au pouvoir soit déstabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels (« stabilité politique et absence de violence »). Ces points forts sont contrebalancés par des scores plus faibles concernant les perceptions de la corruption et de l'intégrité (« contrôle de la corruption ») ainsi que la capacité du gouvernement à formuler et à mettre en œuvre des politiques judicieuses (« efficacité du gouvernement »)<sup>11</sup>. D'après des études menées par le FMI et la Banque mondiale, l'Ukraine affiche des niveaux de corruption beaucoup plus élevés que pratiquement tous les autres pays de la région; ainsi, au classement de l'Index des Perceptions de la Corruption de Transparency International, l'Ukraine occupe la 111<sup>e</sup> place sur un classement de 133 pays, derrière le Soudan (110) et la Serbie-et-Monténégro (109) et devant le Zimbabwe (112).<sup>12</sup>

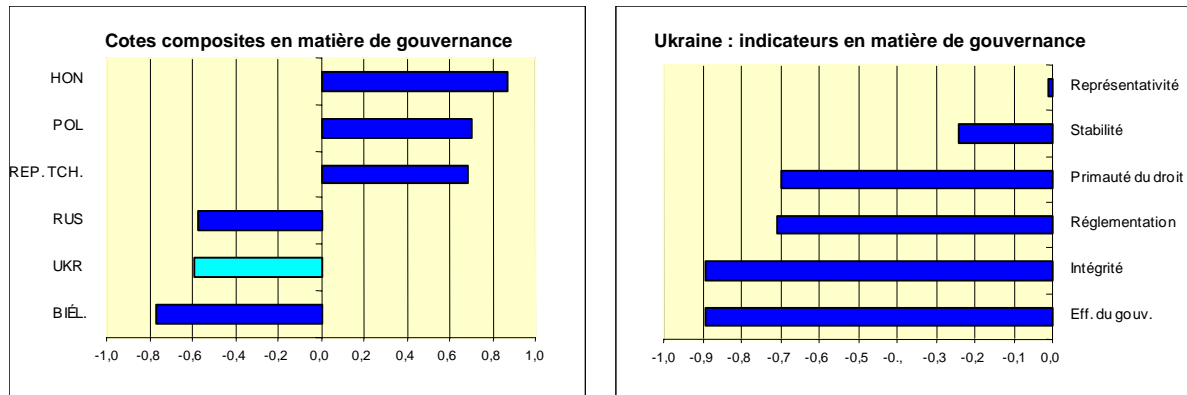
---

<sup>10</sup> Economist Intelligence Unit, Ukraine Country Risk Service, *Risk Ratings Review*, juillet 2004.

<sup>11</sup> Kaufmann D, Kraay A et Zoido-Lobaton P, *Aggregating Governance Indicators* (document de recherche stratégique n° 2195) et *Governance Matters* (document de recherche stratégique n° 2196), Banque mondiale, Washington, 1999. Mentionné dans : PNUD, *Ukraine Human Development Report: 2001* (rapport mondial sur le développement humain pour l'Ukraine), PNUD, Kiev, Ukraine. Des documents de recherche et des données issues d'indicateurs plus récents peuvent être consultés à [www.worldbank.org/governance/pubs.html](http://www.worldbank.org/governance/pubs.html)

<sup>12</sup> Index des Perceptions de la Corruption de Transparency International, 2003.

**Tableau 4 : Cotes de la qualité de la gouvernance**



Source : Kaufmann *et al.* (2000), tel que mentionné dans le PNUD (2001).

### 3.2.1 Réforme structurelle de l'administration publique

Le statut d'État indépendant a posé plusieurs défis à l'Ukraine pour passer d'une économie planifiée et centralisée à une économie de marché et d'un système totalitaire à la démocratie. Deux enjeux ont émergé : établir des bases stables pour asseoir la démocratie politique, et mettre sur pied une administration publique moderne, efficace et responsable. Voici quelques étapes-clés de la transition du pays à ce jour :

- Adoption de la Constitution de 1996.
- Établissement d'une commission d'État sur la réforme administrative (Commission Kravchuk), qui a proposé des orientations pour la reconstruction du gouvernement central :
  - ♦ Renforcement des fonctions stratégiques du Cabinet des ministres et des ministères.
  - ♦ Établissement de processus modernes d'élaboration des politiques.
  - ♦ Démarcation des pouvoirs exécutifs entre les organes stratégiques et exécutifs.
  - ♦ Établissement d'une fonction publique moderne.

(Veuillez remarquer toutefois que la mise en œuvre des réformes administratives a été entravée par l'absence de stratégie cohérente pour appliquer les orientations énoncées par la Commission.)

- Le décret présidentiel du 15 décembre 1999 a réorganisé les organes centraux du pouvoir exécutif et clarifié la position et le rôle des ministres, des ministères et des organismes d'exécution.
- Adoption de la réglementation sur le fonctionnement du Cabinet et création de comités du Cabinet qui ont établi des procédures claires ainsi qu'un cadre institutionnel pour régir les processus de prise de décisions au sein du gouvernement.
- Établissement d'un cadre général pour les processus de planification stratégique et la budgétisation en fonction des programmes et du rendement au niveau du Cabinet et des ministères.

Le dynamique politique en constante évolution pourrait faciliter la poursuite d'un programme de modernisation modéré au sein du gouvernement, qui viserait selon toute vraisemblance à apporter des améliorations à l'efficacité technique de l'administration publique. Si les élections présidentielles de 2004 apportent de profonds changements politiques, on peut raisonnablement s'attendre à des changements structurels du système de gouvernance, dont : la mise en œuvre

d'une forme de gouvernement composée d'un Parlement et d'un Cabinet, le renforcement de la démarcation entre les fonctions politiques et administratives au sein du gouvernement et des changements structurels du système de la fonction publique.

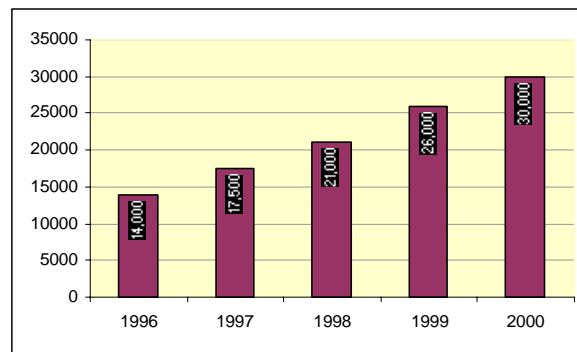
### 3.2.2 Montée des organisations de la société civile

La notion de « société civile » telle qu'elle est comprise dans les sociétés démocratiques de par le monde n'existait pas en Ukraine à la fin de l'ère soviétique. Toutefois, depuis l'indépendance, le nombre d'organisations de la société civile (OSC) a considérablement augmenté, comprenant des organisations communautaires et non gouvernementales (ONG), comme le montre le tableau 5.

Voici quelques-unes des principales contraintes auxquelles les organisations de la société civile sont confrontées :

- Un cadre juridique non approprié à leurs opérations.
- Des barrières juridiques spécifiques qui entravent leur autonomie financière.
- Le manque de clients demandeurs de services potentiels.
- Les pénuries de personnel qualifié.
- La fragmentation et le manque de coopération.
- Des pressions politiques défavorables.
- Le manque de normes professionnelles élevées en matière de bonne gouvernance *au sein* du secteur.
- La situation économique générale.

Tableau 5 : Nombre d'ONG en Ukraine



Source : Kaufmann et al. (2000), tel que mentionné dans le PNUD (2001)

Parmi les obstacles qui entravent l'instauration de relations plus harmonieuses entre les OSC et les autorités, on peut citer l'absence de mécanismes juridiques de supervision publique, l'absence d'information publique sur lesquelles elles peuvent agir, la faible volonté des autorités à coopérer avec des OSC, ainsi que la passivité du grand public à l'égard des activités des OSC.<sup>13</sup>

### 3.3 Réformes des institutions d'économie de marché

L'économie ukrainienne demeure mixte. Le gouvernement d'Ukraine exerce encore un contrôle direct du marché dans de nombreux cas. La lenteur du processus de suppression des monopoles,

<sup>13</sup> PNUD, *Ukraine Human Development Report, 2001: The Power of Participation (rapport mondial sur le développement humain pour l'Ukraine : le pouvoir de la participation)*, 2001.

le manque d'orientation commerciale de nombreuses institutions d'État et le contrôle des prix contribuent au maintien d'attentes inflationnistes élevées.

Au chapitre de la politique budgétaire, on peut mentionner des modifications du budget et de la législation fiscale. Plus particulièrement, la responsabilité de la politique fiscale et de l'administration de l'impôt a été partagée entre le ministère des Finances et l'Administration fiscale ukrainienne, respectivement. Des lacunes persistent au niveau de la politique budgétaire gouvernementale du fait que pratiquement aucune analyse financière ou économique n'est effectuée avant la promulgation de nouvelles lois ainsi qu'en raison de la lenteur du processus de réforme du secteur public.

La stabilité financière continue à consolider la croissance économique de l'Ukraine. Le développement du secteur financier au cours des 5 dernières années s'est appuyé sur la mise en œuvre de politiques de bonne qualité (lancées après la crise financière de 1998) et l'expansion de la base monétaire. Autre avantage, l'Ukraine a été rayée de la liste noire du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, une organisation internationale vouée à la lutte contre le blanchiment d'argent, en 2001.

### **3.4 Portrait du secteur privé**

Le développement du secteur privé a sous-tendu le taux de croissance économique élevé du pays au cours des quatre dernières années. La part du PIB revenant au secteur privé (et l'importance de l'« économie officielle ») est passée de 55 % en 1998 à plus de 70 % en 2003.

Malgré cette forte performance économique, les politiques gouvernementales sur la privatisation, l'imposition, les actifs gouvernementaux et les droits de propriété ont entraîné la formation d'une structure sectorielle asymétrique dominée par un petit nombre d'entreprises (les « oligarques ») et un pouvoir de monopole très puissant au sein de nombreuses industries. En particulier :

- Le régime d'imposition des petites entreprises a été simplifié mais a été accompagné d'un manquement à réformer les lois fiscales, d'une modification chaotique des lois et des règlements, ainsi que d'un fardeau fiscal élevé pour les entreprises privées. Le développement des petites et moyennes entreprises a subi le contrecoup des changements apportés au régime fiscal des PME, lequel a encouragé la division de bon nombre de grandes entreprises sans gain de production réel.
- L'approche actuellement adoptée en matière de privatisation réduit de manière artificielle le champ de compétiteurs, entrave la concurrence et est assujettie à un degré d'influence politique très élevé.
- De grands groupes industriels-financiers ont usé de leur influence politique pour obtenir, et maintenir, des positions privilégiées en se fondant sur des politiques gouvernementales fiscales et économiques qui protègent les positions privilégiées et minimisent la concurrence.
- Un manque de lois sur les exigences requises en matière de régie d'entreprise empêche les entreprises privées de profiter des avantages issus d'une organisation et d'un mode de régie en société. Le taux de formation des entreprises est également limité par des exigences administratives et réglementaires onéreuses pour s'inscrire au registre du commerce et avoir le droit d'exploiter une entreprise.
- Les droits de propriété ne sont pas protégés et sont souvent enfreints, bien que des progrès aient été réalisés depuis l'approbation des codes civiques et commerciaux pour la réglementation des droits de propriété en 2003. Dans le secteur agricole, la réforme agraire a permis l'établissement de plus de 43 000 exploitations agricoles, transférées des anciennes

firmes collectives (kholkoses), qui représentent 8,2 % de l'ensemble des terres agricoles de l'Ukraine. Toutefois, la Verkhovna Rada a imposé un moratoire sur l'achat et la vente des terres agricoles jusqu'en 2007. Pendant cette période, on s'attend à ce que les dispositions administratives sur les transferts de terres soient améliorées (par exemple, en établissant un système d'enregistrement des titres) et à ce que les acheteurs et vendeurs potentiels s'informent davantage sur les droits de propriété. En revanche, le moratoire a créé d'importants obstacles à l'investissement dans l'efficacité de la production et la conservation des sols.

### **3.5 Progrès réalisés en vue de l'intégration du pays à des institutions internationales**

La politique étrangère de l'Ukraine est caractérisée par un fort degré d'incertitude dans un environnement où le pays essaie d'instaurer un équilibre entre sa dépendance à l'égard de la Russie et son désir de profiter de l'accès à l'Union européenne et de son adhésion éventuelle. En revanche, ce rapprochement de l'UE et d'autres institutions européennes et internationales – telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, les Nations Unies et l'OMC – dépend de l'importance des réformes sociales et économiques engagées dans le pays. Voici quelques exemples de démarches entreprises :

- L'Ukraine et l'UE ont signé une entente de partenariat et de coopération en 1994 (mais qui n'a été ratifiée qu'en 1998), établissant les principes des relations économiques entre les deux parties. Ce cadre est désormais dépassé et ne traduit pas les nouvelles attentes aussi bien de l'UE que de l'Ukraine concernant la portée et l'ampleur de l'intégration à l'UE, ni le niveau d'intégration plus élevé au sein de l'UE depuis 1994.
- L'intégration de l'Ukraine à l'OTAN constitue un objectif aussi bien pour cette organisation que pour l'Ukraine; toutefois, cette dernière dépend des réformes qui seront apportées à l'armée ukrainienne ainsi que de la poursuite du développement économique et démocratique à une plus large échelle. Parallèlement, les institutions de défense russes et ukrainiennes ont signé un accord de coopération bilatéral en 2003 qui semble aller à l'encontre de l'objectif d'intégration.
- L'Ukraine devrait devenir membre de l'OMC d'ici la fin de 2005. L'atteinte de cet objectif peut être entravée par des retards dans l'adoption et la promulgation de lois sur la protection de la propriété intellectuelle, qui est une exigence pour avoir accès aux marchés américains, ainsi que par des attentes plus générales concernant la transparence des processus d'élections.

### **3.6 Priorités nationales de l'Ukraine en matière de développement**

En 2002, le gouvernement de l'Ukraine a lancé sa stratégie du *Choix européen* pour promouvoir le développement économique et social et jeter les bases de son accession à l'UE (notamment rallier le soutien du public à cet effet), en se fondant sur sept objectifs à long terme :

1. Croissance économique durable
2. Réduction de la pauvreté et renforcement de la classe moyenne
3. Développement humain complet et harmonisé
4. Durabilité de l'environnement
5. Intégration graduelle aux systèmes économiques et financiers mondiaux
6. Réduction des déséquilibres régionaux
7. Amélioration de l'administration d'État.

En janvier 2004, le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne a adopté une *Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale en 2004-2007*. Cette stratégie exige d'avoir recours à des services d'assistance technique pour renforcer la capacité institutionnelle des organes étatiques, encourager la formation d'une société démocratique et d'une économie de marché prenant en compte des considérations sociales, et favoriser un rythme d'intégration internationale accéléré. Cette stratégie établit huit priorités pour lesquelles les autorités ukrainiennes jugent l'assistance technique internationale particulièrement pertinente au regard de leurs aspirations en matière de développement :

1. Accroître la compétitivité de l'économie nationale et assurer une croissance économique stable.
2. Accélérer l'entrée de l'Ukraine à l'OMC et son intégration aux marchés européens et euro-atlantiques.
3. Créer un environnement commercial favorable à l'expansion des petites et moyennes entreprises.
4. Intensifier la démocratisation et couler les fondations d'une société civile développée.
5. Atteindre les Objectifs de développement du Millénaire, notamment en ce qui concerne l'amélioration des conditions sociales et sanitaires des citoyens ukrainiens ainsi que le développement humanitaire.
6. Accroître la sécurité écologique et réduire à leur minimum les effets de la catastrophe de Tchernobyl.
7. Garantir la sécurité et la protection de l'État et des citoyens.
8. Élaborer une politique régionale d'État.

La stratégie propose également d'instaurer [trad.] «...une étroite collaboration avec les donateurs pour élaborer des projets et discuter de leurs buts et de leurs tâches, tout en menant des activités de surveillance, en utilisant des critères d'évaluation pour définir des résultats intermédiaires et finaux et en informant le public ».

### **3.7 Intervention du Canada**

Le programme de coopération technique du Canada avec l'Ukraine a commencé en 1991, sous l'égide du Groupe de travail sur l'Europe centrale et de l'Est de l'ancien ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), en se concentrant sur trois initiatives mises en œuvre dans les ex-satellites soviétiques :

- appuyer la transition vers une économie de marché;
- promouvoir le développement démocratique et la bonne gouvernance;
- accroître les échanges commerciaux et les liens en matière d'investissement avec le Canada.

Le Canada a renforcé son engagement à mener à bien ces objectifs en lançant, en décembre 2003, la Déclaration commune sur le renforcement continu du partenariat privilégié entre le Canada et l'Ukraine, qui comprend un programme élargi d'assistance technique, humanitaire et nucléaire, et en défendant la cause de l'Ukraine auprès du G7 et des institutions financières internationales (IFI).

En 1995, le programme est passé sous la direction de la toute nouvelle Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est (DGECE) de l'ACDI, tout en maintenant une continuité avec les objectifs hérités du MAECI. Le développement institutionnel a été la principale forme de programmation entreprise, la majorité des programmes étant codée soit dans la catégorie « bonne gouvernance », soit dans la catégorie « développement du secteur privé ».

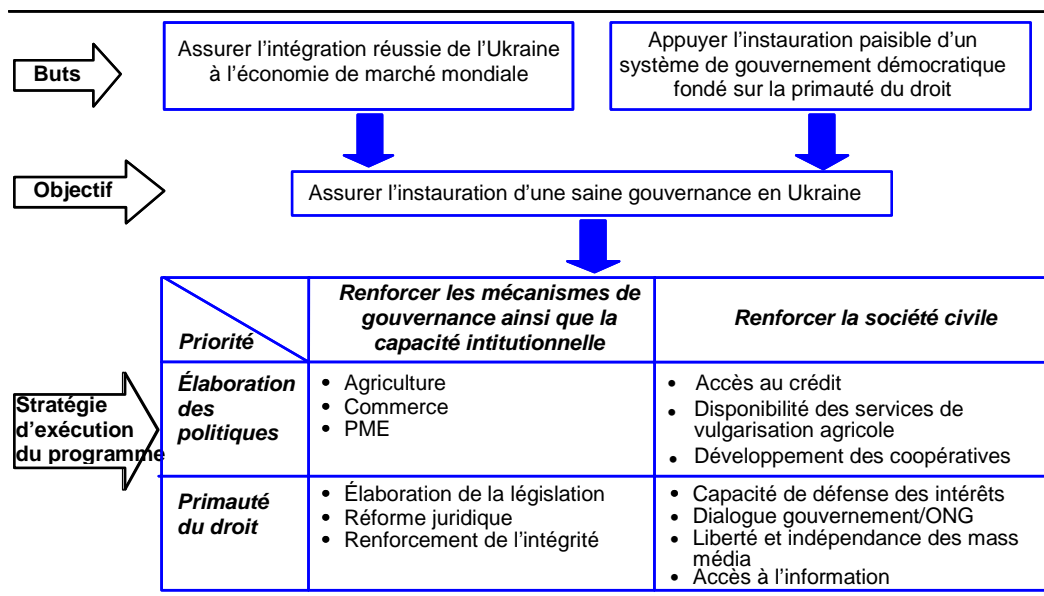


Le programme-pays de l'Ukraine a financé des projets chaque fois que ces derniers avaient un espoir raisonnable d'avoir « *une incidence positive sur le processus de réforme en Ukraine* », ciblant des institutions, des organisations et des groupes d'intérêt appuyant la réforme. Reconnaissant la faible volonté politique du gouvernement ainsi que ses capacités limitées, l'Agence s'est toujours montrée très disposée à travailler avec des organisations de la société civile Ukrainienne. Reconnaissant leur importante contribution à la mise en œuvre de la programmation antérieure, l'ACDI a constaté que les organisations de la société civile canadienne – en particulier celles de la communauté Canado-Ukrainienne – constituaient un important facteur de l'avantage comparatif du Canada en Ukraine. Le programme-pays de l'Ukraine est le deuxième portefeuille en importance (après la Russie) de la DGECE.

### 3.7.1 Programme régulier de l'Ukraine

En 2001, la DGECE a élaboré un nouveau cadre de programmation-pays (CPP) pour la période 2002-2006, qui est résumé dans le tableau 6. Les principales cibles de ce cadre en matière de programmation comprennent l'agriculture, le commerce, les petites et moyennes entreprises, les services bancaires et financiers, ainsi que le système juridique. On prévoit également de modifier les domaines d'intervention prioritaire au sein des deux axes pour se concentrer sur des secteurs ou des interventions spécifiques *comme le dicteront les priorités en matière de réforme* (plus d'emphase). Les résultats clés de l'Agence pour le programme portent prioritairement sur la gouvernance et l'on s'attend à ce que les réalisations dans ce domaine contribuent au bien-être économique, au développement social, ainsi qu'à la durabilité et à la régénération de l'environnement. Comme pour tous les programmes de coopération technique canadiens, trois thèmes transversaux – la durabilité de l'environnement, les jeunes et l'égalité entre les sexes – ont également été intégrés à la stratégie de programmation.

**Tableau 6 : Stratégie de programmation 2002 – 2006 — Programme régulier pour l'Ukraine**



### 3.7.2 Initiatives liées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération en Ukraine

Le Canada contribue aux efforts déployés à l'échelle internationale dans le domaine de la sûreté et de la Sécurité Nucléaire afin de garantir :

- *La sécurité nucléaire.* Le Canada a consacré 70 % des fonds destinés la sécurité nucléaire et à la non-prolifération depuis 1992 (d'un total de 53,2 millions de dollars) à la mise en œuvre de deux grandes initiatives multilatérales : le Compte de la Sécurité Nucléaire et le Fonds pour le Sarcophage de Tchernobyl.
- *La non-prolifération.* Douze pour cent de l'appui du Canada à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération ont servi à financer des opérations et des activités du Centre pour la science et la technologie en Ukraine (CSTU), une organisation intergouvernementale sans but lucratif qui finance des projets pour convertir le savoir-faire d'anciens chercheurs en armement en applications civiles pacifiques. Le Canada, l'Ukraine, les États-Unis et l'Union européenne ont financé conjointement le CSTU.

Cette aide est complétée par l'appui de l'ACDI à des projets bilatéraux et multilatéraux visant à réformer le secteur énergétique de l'Ukraine et ses capacités de gestion de l'environnement (18 %). La documentation de programme examinée par l'équipe d'évaluation laisse à penser que l'initiative de sécurité nucléaire et de non-prolifération avait les objectifs et les résultats escomptés présentés dans le tableau 7. En examinant les résultats de cette sous-étude, l'équipe d'évaluation a jugé que les initiatives de l'Agence appuyant les interventions de l'Ukraine pour enrayer les effets de l'accident de Tchernobyl et son assistance à la réforme du secteur de l'énergie constituent davantage un prolongement du programme régulier de l'Ukraine malgré ses liens avec les initiatives en sécurité nucléaire et la non-prolifération.

**Tableau 7 : Profil du programme d'assistance technique en matière de sécurité nucléaire, 1992 – 1997**

Objectifs du programme	Résultats escomptés	Initiatives principales	Budget <sup>14</sup> (millions \$CAN)
A. <i>Améliorer la sûreté de la centrale nucléaire de Tchernobyl (CNT), tout en aidant l'Ukraine à procéder à sa fermeture</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sûreté accrue de la CNT après que les réparations, le traitement des déchets radioactifs et les installations de stockage auront été achevés.</li> <li>■ Accès accru à des sources d'approvisionnement énergétique développées et diversifiées de haute technologie.</li> <li>■ Protection environnementale renforcée en accord avec les normes de la BERD en matière d'environnement.</li> <li>■ Assistance sociale accrue aux travailleurs de Tchernobyl, en accord avec le plan social pour les travailleurs de Tchernobyl.</li> <li>■ Sécurité nucléaire accrue du site de la CNT par la construction d'un nouveau sarcophage plus sécuritaire autour du réacteur n° 4.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Contribution au Compte de la Sécurité Nucléaire (BERD)</li> <li>◆ Fonds pour le Sarcophage de Tchernobyl (BERD)</li> <li>◆ Coopération réglementaire</li> </ul>	53,2 \$
B. <i>Appuyer l'initiative canadienne de non-prolifération des armes en finançant les recherches d'anciens chercheurs en</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les anciens chercheurs en armement (y compris les femmes) ont accès à des possibilités d'emploi dans des métiers civils.</li> <li>■ R.-D. financée pour produire de nouvelles technologies et de nouveaux processus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Établissement et soutien du Centre pour la Science et la Technologie en Ukraine (CSTU)</li> </ul>	11,7 \$

<sup>14</sup> La ventilation des dépenses de cette colonne diffère de celle présentée dans le tableau 2 plus haut et correspond à la ventilation réelle déterminée par l'analyse de l'équipe d'évaluation. La codification initiale laissait supposer que l'affectation de fonds au CSTU était de 9,3 millions de dollars et que l'affectation de fonds au renforcement de la gestion de l'environnement s'élevait à 2,9 millions de dollars.

Objectifs du programme	Résultats escomptés	Initiatives principales	Budget <sup>14</sup> (millions \$CAN)
<i>chercheurs en armement à des fins pacifiques</i>	commercialisables qui contribuent aux stratégies de développement durable de l'Ukraine.		
<p>C. Appui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Création d'un organe de réglementation de l'énergie nucléaire indépendant et efficace.</li> <li>■ Réforme du secteur de l'énergie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Des organes de réglementation de l'énergie nucléaire indépendants et efficaces sont établis, capables d'inspecter et d'homologuer la CNT, en accord avec les normes de sûreté internationales.</li> <li>■ Pratiques améliorées.</li> <li>■ Secteur de l'énergie réformé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Remise en état des contrôles de systèmes et des capacités de production d'énergie hydroélectrique et thermique</li> <li>◆ Stabilisation de la cheminée de Tchernobyl</li> <li>◆ Stockage des déchets nucléaires</li> <li>◆ Évaluation et surveillance de la radiation</li> </ul>	9,6 \$
D. Renforcer la gestion de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Environnement géré en accord avec les normes internationales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Développement de la gestion de l'environnement</li> <li>◆ Coopération Canada-Ukraine en environnement</li> </ul>	10,2 \$

### 3.8 Partenaires de l'ACDI pour mettre en œuvre la programmation

La planification du programme et la sélection de projets ont été entreprises en consultation ou en partenariat avec tout un éventail d'intervenants et de partenaires. Voici ceux qui ont joué un rôle prépondérant :

- Des organisations canadiennes, notamment des ONG, des universités, des associations professionnelles, des institutions et des ministères du gouvernement du Canada, des entités du secteur privé, ainsi que des consortiums formés de diverses combinaisons de ces entités.
- La diaspora ukrainienne du Canada, qui a joué un rôle important pour définir la position diplomatique du Canada et les orientations dès le début de la programmation.
- Des partenaires ukrainiens, comprenant des ministères centraux, des institutions nationales (en particulier des universités et des établissements d'enseignement), des ONG très diverses, des oblasts et des administrations locales, ainsi que des acteurs du secteur privé.
- Des organismes multilatéraux, tels que la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Société financière internationale (SFI), ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Des liens avec les programmes de ces organismes ont permis de tirer meilleur parti de l'aide financière limitée du Canada.

### 3.9 Analyse rétrospective de l'aide canadienne

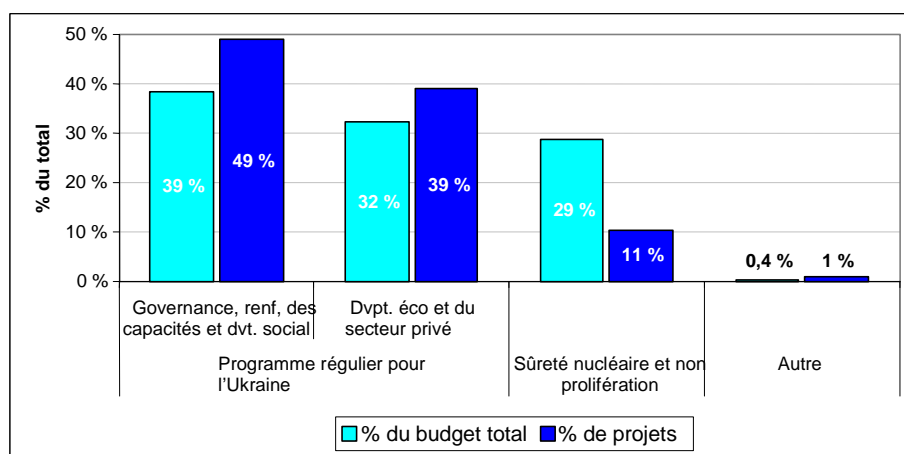
Depuis l'indépendance de l'Ukraine en 1991, jusqu'en 2002, les pays donateurs ont versé au total plus de 6,1 milliards de dollars américains pour appuyer les efforts de développement de l'Ukraine. Les déboursements de 244 millions de dollars canadiens (163 millions de dollars américains) du Canada (soit 2,7 % des décaissements totaux des donateurs) placent le Canada au sixième rang des partenaires donateurs de l'Ukraine comparativement aux contributions totales, derrière l'Allemagne, les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas et la France. Au cours de la période 1991-2002, les déboursements effectués par le truchement de mécanismes multilatéraux ont fourni 3,5 milliards de dollars américains supplémentaires, les décaissements de la Banque mondiale représentant plus de 2,3 milliards de dollars américains (soit environ 66 %) du total.

Entre autres grands donateurs multilatéraux, ont figuré l'UE (environ 592 millions de dollars américains), la BERD (environ 500 millions de dollars américains) et des organismes de l'ONU (42 millions de dollars américains).<sup>15</sup>

### 3.9.1 Contributions du programme-pays de l'Ukraine par secteur

Le tableau 8 présente une ventilation des dépenses et des projets du Canada par secteur de programme depuis 1991. Les dépenses sont distribuées de manière relativement égale entre les trois principaux secteurs : la gouvernance, le renforcement des capacités et le développement social; le développement économique et du secteur privé; ainsi que la sécurité nucléaire et la non-prolifération. La taille moyenne des projets était généralement plus importante pour des initiatives reliées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération. Citons notamment un projet – la contribution du Canada au Fonds pour le Sarcophage de Tchernobyl – qui a représenté 53 % des dépenses totales dans la sécurité nucléaire.

**Tableau 8 : Répartition de l'assistance bilatérale canadienne**



### 3.9.2 Déboursements par mécanisme de livraison

D'après les statistiques de l'ACDI, les déboursements du programme par l'entremise du mécanisme bilatéral ont représenté 94 % des déboursements totaux, le mécanisme multilatéral et le mécanisme de partenariat ont représenté 5 % et 1 % respectivement. Toutefois, l'équipe d'évaluation a également relevé un nombre important d'initiatives d'une valeur de 92,7 millions de dollars qui ont été financées par la direction générale chargée des programmes bilatéraux, mais exécutés par des organisations multilatérales. Si l'on prend en compte cette réaffectation, le mécanisme bilatéral représente 59 % des déboursements cumulatifs et le mécanisme multilatéral 40 %. Les déboursements de la Direction générale du Partenariat canadien sont insignifiants, le programme n'ayant débuté qu'en 1997.

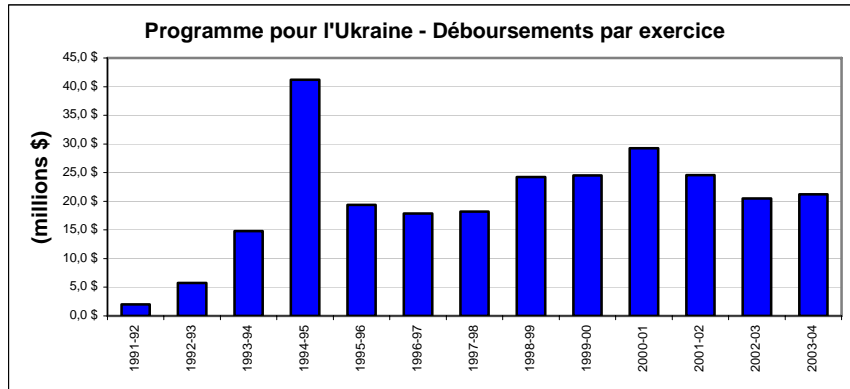
### 3.9.3 Déboursements par exercice

Les déboursements du programme-pays de l'Ukraine ont commencé pratiquement immédiatement après l'indépendance du pays, comme le montre le tableau 9. Hormis l'augmentation initiale et une série d'investissements importants réalisés au cours de l'exercice 1994-1995, les déboursements annuels ont été relativement stables, se situant en règle générale

<sup>15</sup> Données extraites de l'OCDE – Geographical Distribution of Financial Flows (répartition géographique des flux financiers).

entre 15 et 25 millions de dollars par année. Les investissements importants réalisés au cours de l'exercice 1994-1995 ont été ventilés comme suit : une aide budgétaire de 14 millions de dollars pour préparer la mise en œuvre de grandes réformes économiques, un transfert financier de 12 millions de dollars au Compte de la sécurité nucléaire et le versement de 3,7 millions de dollars au CSTU.

**Tableau 9 : Déboursements par exercice**



### 3.9.4 Ventilation des allocations par priorités de l'APD

Au sein de chacun des trois secteurs ciblés dans le cadre du programme-pays de l'Ukraine :

- 64 % des dépenses consacrées au secteur de la gouvernance, du renforcement des capacités et du développement social ont été affectés à des projets reliés à la gouvernance, 33 % à des projets reliés au développement social et 3 % à des projets axés sur le renforcement des capacités.
- Dans le domaine du développement économique et du secteur privé, 85 % ont été dépensés dans des projets portant sur le développement du secteur privé et 15 % dans l'infrastructure économique.
- En ce qui concerne la sécurité nucléaire, la non-prolifération et l'environnement, les activités de l'ACDI visent principalement à appuyer les objectifs de politiques étrangères du Canada dans le domaine de la sécurité nucléaire et la non-prolifération. Quatre pour cent ont servi à appuyer la priorité de l'environnement (à partir des données de codification des projets) et 96 % ont permis d'appuyer des initiatives reliées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération, équivalant à 28 % des dépenses du programme-pays de l'Ukraine.<sup>16</sup>

**Tableau 10 : Ventilation des dépenses par secteur**

Gouvernance, renforcement des capacités et développement social			Développement économique et du secteur privé			Sécurité nucléaire et non-prolifération		
	mill. \$	%		mill. \$	%		mill. \$	%
<b>Gouvernance</b>	<b>65,3</b>	<b>64 %</b>	<b>Développement du secteur privé :</b>	<b>72,6</b>	<b>85 %</b>	<b>Environnement</b>	<b>2,9</b>	<b>4 %</b>
<b>Développement social :</b>	<b>33,1</b>	<b>33 %</b>	Secteur privé	46,6	55 %	<b>Initiatives reliées à la sécurité nucléaire et à la non-prolifération</b>	<b>73,0</b>	<b>96 %</b>
Besoins humains fondamentaux	31,0	31 %	Services commerciaux/autres	15,1	18 %			
Égalité entre les sexes	2,1	2 %	Industrie	9,8	12 %			
<b>Renforcement des capacités</b>	<b>3,1</b>	<b>3 %</b>	Services bancaires et financiers	1,1	1 %			
			<b>Infrastructure économique</b>	<b>12,3</b>	<b>15 %</b>			
	<b>101,4</b>	<b>100 %</b>		<b>85,0</b>	<b>100 %</b>		<b>75,9</b>	<b>100 %</b>

<sup>16</sup> Comme on l'a précisé plus haut, l'équipe d'évaluation a jugé pendant l'étude que la codification des projets et, par conséquent, l'affectation du financement, aurait dû être de 10 188 145 de dollars pour les initiatives reliées à l'environnement.

## **4. Constatations et conclusions de l'évaluation – Programme régulier pour l'Ukraine**

Les principales constatations de l'évaluation du programme régulier de l'Ukraine sont résumées sous différents angles dans les sections qui suivent :

- Les résultats du programme pendant chacune des étapes clés depuis sa conception jusqu'à la stratégie de programmation actuelle : conception du programme par le MAECI (1991-1995), stratégie de programmation de l'ACDI 1997-2001 et le cadre de programmation 2002-2006.
- Les objectifs clés de l'évaluation : pertinence du programme, durabilité, cohérence et complémentarité.
- Le rôle des partenariats, ainsi que les approches et les pratiques qui ont fonctionné ou pas.

### **4.1 Résultats atteints pendant les années de mise en œuvre par le MAECI (1991 – 1995)**

Les initiatives du programme mises en œuvre pendant la période pendant laquelle ce dernier a été géré par le MAECI ont produit des résultats en accord avec les objectifs généraux du programme. Voici quelques-uns des résultats clés dégagés par l'équipe d'évaluation :

- Le Canada a joué un rôle important pour favoriser la réussite de la réforme macroéconomique de l'Ukraine en appuyant des réformes économiques véritables par la combinaison de diverses actions, à savoir : en fournissant une assistance bilatérale, en faisant valoir les besoins de l'Ukraine auprès du G7 et en participant à la rédaction du programme gouvernemental initial de stabilisation macroéconomique et de réforme du marché. Tous les observateurs se sont accordés à dire que le programme de réforme macroéconomique de l'Ukraine a été l'une des réformes entreprises depuis l'indépendance du pays les plus régulièrement suivies et les plus fructueuses, jetant les bases d'une impressionnante croissance économique au cours des cinq dernières années.
- Le Canada a été l'un des premiers donateurs à intervenir pour répondre aux besoins énormes de l'Ukraine en matière d'assistance technique, afin de concevoir des politiques appropriées et de mettre en œuvre un programme exhaustif de réforme à une époque où le pays ne possédait aucune capacité dans le domaine des politiques publiques.
- Le Canada a contribué de manière rapide et constante à l'épanouissement du paysage institutionnel de l'Ukraine. Entre autres exemples dignes de mention, on peut citer l'appui à l'établissement de l'Académie ukrainienne d'administration publique, de l'École d'administration de la santé, du Centre des études juridiques et d'un groupe de réflexion indépendant, le Centre international d'études politiques.
- Le Canada a su faire valoir ses compétences dans des secteurs clés en matière de réforme :
  - ♦ La réforme juridique, le développement des coopératives de crédit, le renforcement de la société civile, l'élaboration des politiques et l'administration publique.
  - ♦ La création d'un registre de titres et la mise au point d'autres initiatives visant l'élaboration d'un cadre commercial pour les opérations immobilières, une mesure essentielle pour favoriser le développement agricole dans un environnement commercial post-soviétique.

- Le Canada est reconnu pour sa façon de travailler en Ukraine (une approche « à la canadienne »), fondée sur la création de partenariats et sa capacité à exploiter les compétences de la diaspora canadienne du Canada, afin de tirer profit des ressources du Canada et de permettre à notre pays d'accéder aux échelons les plus élevés du gouvernement ukrainien et d'influencer de manière significative le processus de réforme.
- Une somme considérable d'enseignement a été récoltée sur le contexte, les défis et les « ficelles » de la coopération technique en Ukraine. Lorsque cet apprentissage a été transféré à la seconde génération de programmes, il s'ensuivit en règle générale une meilleure conception des programmes ainsi qu'une mise en œuvre plus efficace.

Ces succès ont été quelque peu neutralisés par un certain nombre de lacunes, dont :

- Des attentes de résultats trop optimistes compte tenu du temps et des ressources dont on disposait.
- Une attention insuffisante portée aux contraintes rencontrées dans l'environnement plus général de l'action ciblée.
- Une certaine *naïveté* concernant les multiples facettes de l'héritage de l'ère soviétique et ses effets sur la faisabilité des projets.
- Une incapacité à accroître les échanges commerciaux et les liens avec le Canada, bien qu'il convienne de signaler que cette incapacité s'inscrivait dans le contexte des orientations incertaines de la réforme durant les premières années de l'ère post-soviétique, du manque de connaissances des Canadiens concernant l'environnement commercial de l'Ukraine et d'un fort degré d'instabilité politique et économique durant les années 1990.

## **4.2 Résultats atteints dans le cadre de la stratégie de programmation 1997 – 2001 de l'ACDI**

Les projets lancés dans le cadre de la stratégie de programmation 1997-2002 ont beaucoup contribué au rendement global du programme de l'Ukraine et, à ce titre, l'analyse de leur rendement constitue la cible principale de l'analyse de résultats. Les sections qui suivent résument les résultats de cette analyse, organisés en fonction de chaque objectif et résultat escompté du programme.

De manière générale, le lancement de la stratégie de programmation 1997-2001 a entraîné un recentrage des priorités – sur les domaines de la bonne gouvernance et du développement du secteur privé – ainsi qu'un changement d'orientation consistant à délaissier les petits projets axés sur des questions immédiates au profit de plus grands projets visant à apporter des changements plus fondamentaux.

### **4.2.1 Faciliter le développement du secteur privé et appuyer l'infrastructure économique**

Douze projets de grande envergure ont été lancés pour appuyer le développement du secteur privé au cours de la période 1996-2001, d'une valeur totale d'environ 32 millions de dollars :

- Quatre projets (d'une valeur totale de 12,3 millions de dollars) visant à améliorer le niveau et la qualité des services financiers ainsi que l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises, en se concentrant sur l'établissement, et le soutien, aux coopératives de crédit et aux services de microfinance. Deux de ces projets reposaient sur l'apport de contributions financières à deux initiatives de la BERD.



- Trois projets (12,0 millions de dollars) visant à résoudre les obstacles entravant le développement agricole.
- Deux projets (4,5 millions de dollars) visant à améliorer la gestion des entreprises et les pratiques de gouvernance, grâce à des cours de formation en gestion et en régie des entreprises.
- Deux projets (6,5 millions de dollars) visant à fournir un appui direct au développement de micro-entreprises et de petites entreprises dans deux régions géographiques : Ivano-Frankivsk et la Crimée.
- Un projet (1,75 million de dollars) pour répondre à l'intérêt démontré par l'Ukraine de renforcer sa capacité à négocier son entrée à l'OMC.

Bon nombre de projets mis en œuvre, dont le but est objectif chevauchent aussi bien sur la gouvernance que le développement du secteur privé seront abordés plus loin dans ce chapitre. Ces projets ont eu des résultats remarquables. En voici quelques exemples :

- ***Le développement des coopératives de crédit en Ukraine est un cas de réussite remarquable de la capacité du Canada à exploiter un créneau et à fournir un appui continu.*** Environ 500 coopératives de crédit – comptant près de 500 000 membres sociétaires – ont été établies, en dépit d'un environnement juridique difficile, de l'absence de normes opérationnelles et de lacunes internes au chapitre de la gouvernance. De par leur mission, leurs valeurs, leurs activités et leur localisation de fait, les coopératives de crédit servent aussi bien les objectifs reliés à la gouvernance que ceux reliés au développement du secteur privé, et ces dernières ont de grandes chances d'avoir un effet de transformation sur le développement de l'agriculture et des collectivités rurales. En raison de l'instabilité continue, des exigences collatérales et du manque d'intérêt général du secteur bancaire officiel vis-à-vis du « marché bas de gamme », les coopératives de crédit jouissent d'un quasi-monopole sur les petits prêts reliés à la production agricole. Un hiatus de trois ans de l'aide canadienne, pendant lequel d'autres donateurs ont fourni un appui limité, a démontré que le système de coopératives de crédit est durable mais qu'il requiert un « dernier coup de pouce » pour atteindre son plein potentiel, surtout dans les régions rurales de l'Ukraine.<sup>17</sup>
- ***Les preuves disponibles n'attestent pas de manière convaincante que la contribution du Canada à l'aide multilatérale (BERD) pour promouvoir un plus grand accès de PME au crédit génère des résultats proportionnels à l'investissement effectué.*** L'équipe d'évaluation a dégagé peu de preuves attestant des effets de la faible contribution de l'assistance technique canadienne à la constitution d'un portefeuille de prêts pour les PME dans des banques ouvrant une ligne de crédit aux micro-entreprises et aux PME, ainsi que des activités d'une « banque pro-crédit » qui a connu un essor important dans les dépôts des petites entreprises et l'octroi de prêts aux PME. Il semble y avoir peu de renseignements disponibles permettant à L'ACDI de déterminer le profil de la clientèle actuellement servie, bien que certains signes indiquent que les conditions des prêts sont défavorables aux populations rurales, ce qui limite la pertinence de la banque « pro-crédit » pour le développement rural.
- ***Les investissements du Canada en appui au développement des PME au niveau local (ciblant les régions de Ivano-Frankivsk et de la Crimée) ont généré des résultats très positifs à l'intérieur de leur champ d'action ciblé.*** Le projet de Ivano-Frankivsk a renforcé les capacités entrepreneuriales grâce au transfert de savoir-faire, à l'apport de technologies

---

<sup>17</sup> Le projet de développement des coopératives de crédit, phase II terminé en 2001; le projet de renforcement des coopératives de crédit en Ukraine a été approuvé en 2001 mais n'a débuté qu'en 2004.

dites « dures » et à l'appui au développement des entreprises, ainsi qu'en facilitant l'établissement de « guichets uniques » pour l'enregistrement des entreprises (une première en Ukraine). Le centre de développement commercial qui a été créé était autonome financièrement à 60-70 % à la fin du projet et ce dernier a démontré la viabilité et l'efficacité de ce concept au titre de promoteur durable et indépendant du développement des micro-entreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises. Un examen externe à mi-parcours du projet de la Crimée, qui appuie la gouvernance et le développement d'entreprises communautaires, ainsi que le rapport de surveillance le plus récent,<sup>18</sup> font état de résultats « impressionnants » dans l'établissement de centres de consultation et d'information commerciale ainsi que d'associations commerciales qui sont déjà autonomes financièrement, et sont associés à une forte probabilité de durabilité après la fin du projet.

- ***Deux investissements visant à appuyer l'amélioration des pratiques commerciales et la régie des entreprises ont généré des résultats positifs au niveau des projets mais l'on dispose de preuves insuffisantes à cette étape de leur contribution attestant d'une amélioration générale dans les deux domaines ciblés.*** Ces deux projets prévoyaient d'appuyer une initiative de formation en régie d'entreprise dirigée par la SFI, laquelle dépend également des progrès réalisés pour réformer l'environnement juridique de la régie et de la responsabilité des entreprises, et d'appuyer un programme de formation en gestion d'entreprise à l'Université nationale de Kiev.
- ***Les investissements importants du Canada dans le secteur de l'agriculture n'ont pas encore produit de résultats à l'échelle attendue et, dans certains cas, n'ont même pas réussi à produire les résultats escomptés.*** Bien que ces faibles résultats puissent être attribués en partie aux contraintes de l'environnement porteur, la majeure partie des attentes auxquelles on n'a pas répondu (ou qui sont compromises) sont attribuables à une conception de projet dictée par le fournisseur ainsi qu'à un éparpillement des efforts. Les efforts déployés par le Canada et d'autres donateurs afin de faciliter la transformation des kolkhozes en modèles d'exploitation en propre n'ont pas réussi à déclencher un transfert massif de terres des entreprises vers des exploitations individuelles. D'autres initiatives canadiennes – visant à renforcer la capacités d'institutions de formation agricoles à dispenser de la formation et des services de vulgarisation agricole, ainsi qu'à fournir un appui financier à des projets de réforme agricole – semblent avoir été davantage dictés par les fournisseurs plutôt qu'adaptées aux besoins du secteur agricole de l'Ukraine. Le projet visant à renforcer la capacité de formation (développement de l'élevage de bovins et de la production de fourrage) a également mis en évidence la faible structure de régie des projets ainsi que les lacunes sous-tendant la planification et l'analyse des besoins.
- ***Les modestes investissements du Canada en appui à l'accession de l'Ukraine à l'OMC – sous la forme d'aide au renforcement des capacités d'élaboration des politiques commerciales – ont déjà produit des résultats positifs*** en améliorant la capacité de l'Ukraine à entreprendre une analyse de ses politiques, à formuler ses priorités et à engager des négociations commerciales.

#### **4.2.2 Renforcer la capacité du gouvernement à être plus responsable et transparent**

Le plus important secteur d'affectation des ressources du programme-pays de l'Ukraine en vertu de la stratégie de programmation 1997-2001 a été l'appui à l'élaboration de politiques, de lois et de cadres de réglementation. Les projets entrepris dans ce domaine visaient à combler un manque

---

<sup>18</sup> Le document d'approbation du projet (DAP) requiert de faire appel à un spécialiste des entreprises de l'ECE pour mener des missions de surveillance régulières du volet portant sur le développement des entreprises.

de capacité à élaborer des politiques publiques fondées sur des renseignements fiables et des analyses d'experts, ce qui a été diagnostiqué comme la principale cause de lenteur des réformes en Ukraine.

Les projets entrepris pour atteindre le résultat escompté ont occasionné des dépenses de plus de 42,8 millions de dollars et se sont concentrés sur des initiatives telles que :

- Appui à l'élaboration des politiques sur des questions et dans des secteurs très divers, comprenant la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives phares du Canada en Ukraine (la valeur totale de ces projets s'est élevée à 19,5 millions de dollars).
- Appui à l'élaboration des politiques dans des secteurs spécifiques ou par rapport à des questions spécifiques. Les activités initiales ont souvent eu lieu au niveau local et ont été suivies par des propositions de réformes des politiques (10,1 millions de dollars).
- Projets visant à renforcer la capacité des institutions ukrainiennes à élaborer des politiques, des lois et des cadres de réglementation (7,8 millions de dollars), axés sur l'élaboration de programmes de formation durables dans des organisations partenaires.
- Projets abordant des questions associées à la mise en œuvre de politiques déjà promulguées ou en cours de promulgation (5,4 millions de dollars). Comme l'expérience l'a démontré, ces initiatives ont été des entreprises à haut risque dans l'environnement incertain de l'Ukraine, actuellement en transition.

L'équipe d'évaluation a identifié les résultats clés suivants, issus des efforts déployés par le programme de l'Ukraine pour atteindre l'objectif de renforcement de la gouvernance publique :

- ***Le programme de l'Ukraine a considérablement contribué aux travaux de fondation visant à renforcer la capacité générique à analyser et à formuler des politiques, tant au sein du gouvernement que dans la société de manière plus générale.*** Par exemple :
  - ♦ L'évaluation finale du projet *Conseils stratégiques aux fins de la réforme*, qui a appuyé 66 sous-projets, a conclu que les politiques élaborées et les lois promulguées sous l'effet des initiatives du projet CSR sont sur le point d'être mises en œuvre.
  - ♦ Les unités stratégiques établies au sein des ministères et organismes clés en vertu du projet *Renforcement des capacités de la politique* ont contribué de manière importante à l'élaboration des politiques dans les domaines de la réforme des retraites, de la réforme de la fonction publique, de la réforme réglementaire, des délibérations du Cabinet des ministres et des nouvelles approches relatives à la planification financière.
  - ♦ Le projet *sur la coopération intergouvernementale et la législation Canada-Ukraine* a appuyé les travaux de 12 groupes de travail dans l'élaboration de politiques ou d'avant-projets de lois dans des secteurs prioritaires particuliers très variés.
  - ♦ Le projet *Perfectionnement : analystes commerciaux et de politique étrangère* a lancé le concept des « relations asymétriques », telles que pratiquées par le Canada dans ses relations avec les États-Unis, qui a révolutionné l'approche de l'Ukraine dans ses relations avec la Russie.
- ***Les projets financés par l'ACDI ont contribué à renforcer la capacité des institutions, des organisations et de la population ukrainiennes à analyser des questions et à formuler des politiques appropriées au programme de réforme.*** Toutefois, le résultat le plus positif a été enregistré sur le plan de la durabilité puisque les projets de l'ACDI ont contribué à renforcer la capacité des institutions ukrainiennes à poursuivre l'éducation des Ukrainiens dans le domaine de l'analyse et de la formulation des politiques et, par conséquent, à fournir aux Ukrainiens des outils leur permettant d'élaborer leurs propres politiques. Entre

autres initiatives clés mises en œuvre dans ce domaine, on peut mentionner l'appui au renforcement des capacités de formation de l'académie ukrainienne d'administration publique, ainsi que la prestation de programmes de formation sur les lieux aux fonctionnaires, par le truchement de l'Institut des études permanentes.

- ***Les projets financés par l'ACDI ont instauré de nouvelles façons de travailler et favorisé la création de liens entre des intervenants clés dans toute une gamme de secteurs et sur diverses questions, permettant d'accroître la transparence, la responsabilisation et l'équité pour traiter avec les citoyens.*** Entre autres exemples, citons la coopération interministérielle, la coopération entre les différents échelons de gouvernement, les efforts conjoints déployés par les administrations municipales et des groupes de citoyens, ainsi que parmi les citoyens, les universitaires, les spécialistes et les décideurs.
- ***Toutes les initiatives financées par l'ACDI n'ont pas réussi à promouvoir la cause de la réforme des politiques.*** Bien que la réforme du secteur de la santé ait été entreprise sous la direction du MAECI, cette dernière a été prolongée trois ans après sa date de fin prévue afin de permettre au gouvernement de l'Ukraine de parvenir à une entente sur les priorités et les modalités de mise en œuvre de la réforme prévue. En fait, un refrain récurrent des projets appuyant la réforme des politiques réside dans la difficulté à *passer de la promulgation des politiques à la mise en œuvre des politiques.*
- Il est trop tôt pour déterminer les résultats et/ou les incidences de certains projets pour les raisons suivantes :
  - ♦ Les retards ou l'inaction des décideurs pour approuver les politiques et mettre en œuvre les lois.
  - ♦ Les longs délais requis pour atteindre les résultats prévus, notamment pour accroître la demande publique de transparence, de responsabilisation et d'équité accrues du gouvernement dans ses interactions avec les citoyens.

De manière générale, l'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion qu'en dépit des réalisations cumulées importantes du programme-pays de l'Ukraine, tant pour élaborer des politiques publiques que pour renforcer la capacité institutionnelle à élaborer des politiques publiques, le but *d'institutionnaliser les politiques publiques comme norme d'une saine gouvernance* n'est pas encore atteint. Bien que le programme ait réussi à produire un important cadre de fonctionnaires dans des ministères et organismes clés qui sont convaincus de l'importance des politiques publiques et qui possèdent les compétences requises pour leur élaboration, et qu'il ait favorisé l'adoption de nombreux exemples de politiques publiques par des autorités désignées, l'élaboration et l'utilisation d'outils stratégiques n'ont pas été institutionnalisées et le défi de mettre en œuvre les politiques ne fait en réalité que commencer.

#### **4.2.3 Accroître la capacité des institutions de la société civile à gérer, à engager de nouvelles réformes et à devenir financièrement autonomes**

Les investissements réalisés dans des projets voués à renforcer la capacité de la société civile ont totalisé 10,1 millions de dollars, alors qu'une autre somme de 5,5 millions de dollars a été dépensée dans des projets qui ont traité des questions reliées à la capacité de la société civile comme objectifs subsidiaires. Voici quels ont été les principaux secteurs d'activité pour accomplir cet objectif :

- Trois projets destinés à renforcer des organisations de la société civile (d'une valeur totale de 7,7 millions de dollars).

- Un certain nombre de projets (dont on rend compte ailleurs) visant à aider à renforcer la capacité d'organisations communautaires à endosser des rôles qui incombent souvent à des organisations de la société civile dans les sociétés démocratiques.
- Appui du *Fonds canadien* à des organisations communautaires pour les aider à dégager des priorités locales et à satisfaire ces dernières.
- Appui du *Fonds canadien* à des organisations communautaires vouées à promouvoir l'égalité entre les sexes.

Voici quelques-uns des résultats remarquables qui ont été atteints relativement à cet objectif :

- ***Les investissements réalisés par le programme-pays de l'Ukraine dans des projets visant à renforcer des organisations de la société civile ont réussi conjointement à fournir de nombreux exemples, bien que trop souvent isolés, des rôles efficaces que la société civile peut, et devrait, jouer dans une société démocratique.*** Les projets ont souvent révélé que les efforts visant à renforcer des organisations partenaires et à instaurer une stabilité organisationnelle s'édifient rarement en quelques années. Ceux qui ont été, dans une certaine mesure, transposés à grande échelle, ont toujours démontré des résultats solides d'une plus vaste portée.
- ***Le Fonds canadien a démontré dans moult villages que la résolution des problèmes par une organisation locale ou de manière collective peut produire des « biens collectifs » importants.*** Pour ce faire, ce dernier a travaillé avec des groupes communautaires pour les aider à formuler leurs besoins, à s'organiser par eux-mêmes et à mobiliser leurs ressources (limitées). ***Le Fonds sur l'égalité des sexes a fourni des contributions similaires à des organisations communautaires autonomes défendant l'égalité entre les sexes.*** Ce Fonds réussit particulièrement bien à encourager la création de réseaux rassemblant des représentants du pouvoir, des universitaires, des groupes professionnels et des organisations locales.
- ***Les initiatives de l'ACDI pour appuyer l'élaboration des politiques ont contribué à renforcer les organisations communautaires ainsi que leur rôle pour façonner des décisions qui les affectent.***

#### **4.2.4 Renforcer le rôle des femmes dans la prise de décisions et leur accès aux ressources**

*À très peu d'exceptions près dignes de mention, la majeure partie des initiatives du programme-pays de l'Ukraine a abordé la question de l'égalité entre les sexes principalement du point de vue de la participation des femmes aux activités de projet.* De nombreux rapports de projets rapportent scrupuleusement le nombre de femmes et d'hommes participant à diverses activités, le nombre de femmes et d'hommes bénéficiaires, ainsi que la représentation relative des femmes dans les équipes de projets. Bien qu'il s'agisse d'une première étape nécessaire pour sensibiliser davantage le public à la question de l'égalité entre les sexes, cette démarche ne contribue pas nécessairement pour autant à renforcer le rôle des femmes dans la prise de décisions.

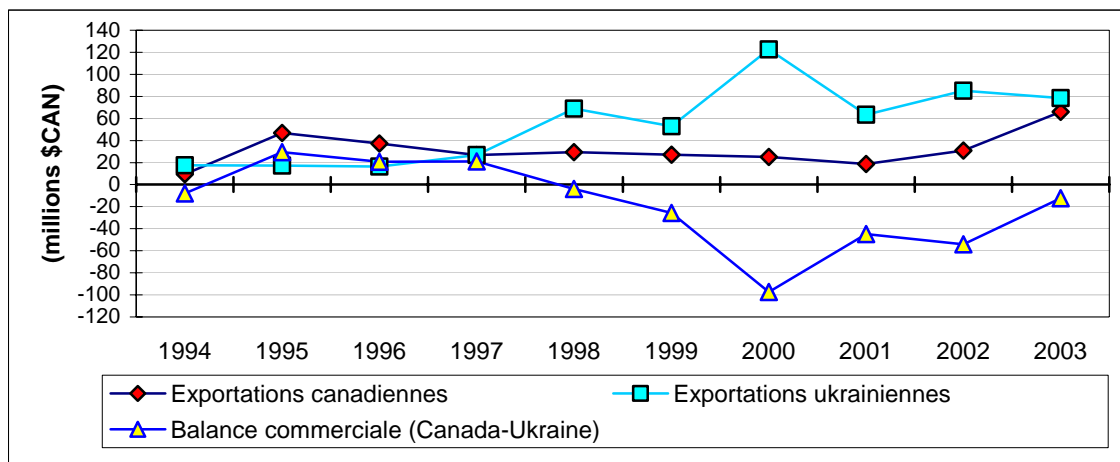
Un petit nombre de projets s'est efforcé de renforcer l'autonomie des femmes, plutôt que de se contenter de « les faire participer », en repérant avec attention les occasions d'instaurer un changement structurel dans les relations hommes-femmes. Les projets appuyés par le *Fonds sur l'égalité des sexes* ont produit des résultats particulièrement remarquables à cet égard puisqu'ils sont à l'origine de la grande majorité des textes existants rédigés en ukrainien sur l'égalité des sexes.

On remarque que chaque fois que le même partenaire canadien a participé à des initiatives successives de nature similaire, il s'ensuit une amélioration progressive de l'ampleur et de la portée des actions entreprises pour aborder des questions reliées à l'égalité entre les sexes.

#### 4.2.5 Encourager le développement du commerce entre l'Ukraine et le Canada

La contribution du programme pour stimuler l'augmentation des échanges commerciaux entre le Canada et l'Ukraine semble peu importante, cette dernière ayant été en partie entravée par un contexte commercial difficile. Si l'on regarde la situation de manière plus générale, le commerce entre le Canada et l'Ukraine a suivi une courbe généralement ascendante depuis 1994, les exportations canadiennes à destination de l'Ukraine passant de 9,5 millions de dollars en 1994 à près de 66 millions de dollars en 2003 et les exportations de l'Ukraine à destination du Canada de pratiquement 18 millions de dollars à plus de 78 millions de dollars. (Nous vous renvoyons au tableau 11.) La balance commerciale qui en résulte a constamment penché en faveur de l'Ukraine depuis 1997, bien que l'écart se soit considérablement amoindri au cours des trois dernières années.

Tableau 11 : Structure des échanges commerciaux Canada-Ukraine



#### 4.3 Résultats atteints en vertu du CPP 2002 – 2006

Dix projets principaux ont été lancés depuis l'adoption du cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006, en plus de deux fonds administrés par l'ambassade, un « mécanisme » de consultation propre au programme et une contribution d'urgence très limitée. Voici la nature de ces projets :

- Quatre projets (d'une valeur totale de 10,3 millions de dollars) sont classés dans le secteur de programmation relatif à la gouvernance.
- Trois projets (8,7 millions de dollars) contribuent au bien-être économique.
- Trois projets (7,9 millions de dollars) contribuent aux deux résultats clés de l'Agence.

Les projets lancés en vertu du CPP 2002-2006 se fondent dans une certaine mesure sur les activités et les résultats d'anciens projets. Parmi ces derniers, deux sont des projets en seconde phase, quatre sont des initiatives de « deuxième génération » exploitant des possibilités et des partenariats créés lors d'un projet précédent, et un constitue une réplique d'une initiative en cours dont les résultats sont fructueux.

Des visites sur le terrain effectuées par les évaluateurs et d'anciens rapports de rendement positifs fournissent des preuves préliminaires et partielles que six des sept projets prolongés ou répliqués dépasseront les attentes et laisseront des résultats durables. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité du septième projet.

#### **4.4 Pertinence du programme, durabilité des résultats, cohérence et complémentarité**

##### **4.4.1 Pertinence du programme**

La pertinence du programme peut être considérée sous deux angles : la pertinence par rapport aux résultats clés de l'Agence et la pertinence par rapport aux priorités des autorités ukrainiennes en matière d'assistance.

En ce qui concerne la première perspective, le transfert du programme de l'Ukraine sous la responsabilité de l'ACDI a marqué un rétrécissement de la portée du programme pour se concentrer davantage sur la bonne gouvernance et le développement du secteur privé (comme élément du bien-être économique). Une programmation plus ciblée, l'augmentation des ressources financières et l'accumulation d'expérience dans la mise en œuvre de programmes avec des partenaires canadiens et ukrainiens se sont traduites par la mise en œuvre de projets moins nombreux, mais de plus grande envergure. En outre, l'orientation thématique du portefeuille du programme-pays de l'Ukraine jusqu'à aujourd'hui a été principalement établie entre le milieu de l'année 1995 et l'année 1998 incluse. Tous les grands secteurs thématiques de la future programmation ont été déterminés et lancés. Plus de 139 millions de dollars ont été investis dans cinq grands secteurs de programmation, à savoir :

- Le renforcement de la société civile et d'une société démocratique
- La réforme des politiques et le développement institutionnel
- La réforme juridique et l'état de droit
- La réforme et le développement agricole
- Le développement du secteur privé.

Parallèlement, le programme de l'Ukraine a produit des résultats qui ont contribué directement à appuyer un grand nombre de secteurs déterminés par le gouvernement d'Ukraine comme le siège d'interventions de coopération technique internationale. Plus particulièrement, le programme a contribué à :

- Intensifier les changements démocratiques et couler les fondations d'une société développée (renforcement du gouvernement local, réformes judiciaires et administratives, mécanismes favorisant la participation des citoyens, technologies d'information et de communication, renforcement de centres d'analyse professionnels et indépendants et promotion de l'égalité entre les sexes).
- Accroître la compétitivité de l'économie nationale et assurer une croissance économique stable (particulièrement dans le secteur de l'agriculture).
- Créer un environnement commercial favorable à l'essor des PME.
- Élaborer une politique régionale étatique.

L'ACDI est hautement respectée par ses partenaires ukrainiens pour la pertinence et la qualité de sa programmation et le respect que lui vouent ses partenaires ukrainiens n'est pas proportionnel à la taille de son investissement. Ce respect est attribuable aux facteurs suivants :

- Le professionnalisme et la qualité de l'expertise et de la technologie canadiennes.
- Le niveau d'investissement de la diaspora ukrainienne dans les interventions de la coopération technique du Canada.
- La façon dont les Canadiens et l'ACDI travaillent : les Canadiens sont reconnus pour leur capacité à partager, plutôt qu'à imposer, leur expérience; pour leur disposition à écouter et à accepter le fait que les modèles canadiens ne peuvent pas forcément être transposés; enfin pour leur façon pragmatique d'aider les Ukrainiens à trouver une solution au problème par eux-mêmes.
- Un sentiment d'affinité des Ukrainiens avec les Canadiens, fondé sur des parallèles entre la relation que le Canada entretient avec les États-Unis, et l'Ukraine avec la Russie.

Toutefois, l'ACDI est principalement respectée pour sa capacité de répondre aux priorités exprimées par l'Ukraine et la rapidité de ses interventions. Cette capacité de réponse est démontrée à un premier niveau, à savoir le déploiement de projets ciblant toute une gamme d'enjeux en Ukraine, qu'il s'agisse de modes de programmation « réactifs » ou « directifs ». Elle est également appréciée à un second niveau, celui de la participation ukrainienne à l'élaboration de stratégies et à la conception de projets, de la gestion des ajustements au moment opportuns nécessaires pendant la mise en œuvre pour faire face à un environnement incertain. « La rapidité d'intervention » renvoie à la capacité du programme de l'Ukraine à exécuter la programmation dans un « horizon d'utilité ».

#### **4.4.2 Durabilité des résultats**

Les concepts de « développement des capacités » et de « renforcement institutionnel » se rejoignent dans l'affirmation que les gains obtenus dans le domaine des capacités doivent être « institutionnalisés » pour être soutenus. L'« institutionnalisation » de ces gains peut prendre de nombreuses formes et la plupart de ces formes sont évidentes dans le sillage d'initiatives entreprises par le programme-pays de l'Ukraine. La capacité est institutionnalisée à un certain nombre de niveaux : dans les politiques et les programmes, dans la capacité à formuler des politiques, dans la capacité à éduquer et à former des professionnels ouverts aux réformes, dans la masse critique de personnes – des secteurs public et privé – qui ont emprunté de nouvelles avenues et qui les mettent en pratique.

Au plus haut niveau, on relève des preuves que le programme a fourni une importante contribution dans deux secteurs :

- Premièrement, le programme a encouragé la mise à l'essai de nouveaux modèles relationnels entre différents acteurs, comme en témoignent les groupes de travail interministériels, les collaborations entre différents échelons de gouvernement, la constitution de réseaux entre des OSC et les collaborations entre le gouvernement, les institutions universitaires, des acteurs du secteur privé et des OSC. Ces relations de travail ont eu tendance à persister une fois le projet achevé et, dans certains cas, on observe que ces dernières ont été mises à profit pour essayer de résoudre d'autres questions que celles abordées dans le projet.
- Deuxièmement, le programme a appuyé l'élaboration de nombreuses politiques et de nombreuses de lois, bien qu'en plus grand nombre que celles qui ont été réellement approuvées et promulguées. Quoi qu'il en soit, le programme semble avoir été soucieux d'appuyer l'élaboration de politiques et la rédaction de lois dans des domaines où ces dernières avaient des chances raisonnables d'être acceptées. Toutefois, le score final, sur le



plan de l'institutionnalisation des politiques et des lois, ne sera certainement pas connu avant 5 ou 10 ans.

Les partenaires ukrainiens démontrent une capacité accrue à déterminer leurs priorités, leurs besoins et les qualités requises pour la prestation de l'assistance technique par les donateurs. Cette attitude ouvre la voie à une nouvelle ère de coopération technique et met les partenaires canadiens au défi de ne pas se contenter de fournir l'expertise particulière requise, mais également d'être plus ouverts que jamais aux propositions de leurs partenaires ukrainiens pour leur permettre d'influencer – et même de définir – les modalités de mise en œuvre.

#### **4.4.3 Cohérence des programmes**

Le programme de l'Ukraine a maintenu, et continue de maintenir, un dialogue actif avec un vaste éventail d'organismes intra et intergouvernementaux, dont la fréquence varie en fonction des questions en jeu. Ce sont les agents d'Affaires étrangères Canada qui sont les plus fréquemment consultés, étroitement suivis par Agriculture Canada, pour connaître leur avis sur les orientations à donner à la coopération technique de l'ACDI. Les gouvernements de l'Alberta et du Saskatchewan ont créé des conseils pour gérer leurs relations avec l'Ukraine. Ces derniers sont souvent en relation avec les agents du programme de l'Ukraine pour donner leur point de vue sur des activités de développement et appuient occasionnellement des propositions de projets présentées à l'ACDI. Les contacts entre le programme-pays de l'Ukraine et d'autres ministères et organismes du gouvernement du Canada sont plus limités (p. ex., le Bureau du Conseil privé, la magistrature fédérale, Justice Canada et Défense nationale Canada). L'appui fourni par la Direction générale du partenariat canadien pour renforcer la société civile est aligné sur la stratégie du programme-pays de l'Ukraine. Dans le cas d'initiatives exécutées par des organisations multilatérales pour optimiser les ressources limitées de l'ACDI (40 % des dépenses du programme) et d'autres initiatives mises en œuvre par la Direction générale des programmes multilatéraux, la cohérence est intégrée à la plus vaste question, ainsi qu'aux défis, posés par la coordination des donateurs.

#### **4.4.4 Complémentarité**

La plupart des grands donateurs bilatéraux et multilatéraux ont adopté des stratégies à moyen et long terme pour leur travail en Ukraine, et bien que tous abordent le programme de réformes économiques, politiques et sociales plus général, chacun y travaille en fonction de sa propre perspective et dans le respect de ses propres intérêts. Toutefois, il semble y avoir peu de chevauchement de la programmation et peu de coordination, au-delà de la coopération portant sur des questions spécifiques (p. ex., groupes de travail ou équipes spéciales travaillant sur les élections, la lutte contre le trafic, le gouvernement local, le VIH/sida) ou de la coopération bilatérale sur des initiatives spécifiques.

Le gouvernement ukrainien a toujours assumé un rôle de leadership très limité pour assurer la coordination des donateurs. L'équipe d'évaluation a toutefois repéré des signes témoignant d'un désir d'améliorer la coordination et de jouer un rôle plus proactif dans la détermination et le suivi des projets, dans le cadre de la *Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale* du gouvernement.

## **4.5 Efficacité de l'approche utilisée pour la conception et la gestion des projets**

### **4.5.1 Efficacité des partenariats**

L'évaluation met en évidence le fait que le partenariat est un facteur important à la réussite des programmes et des projets relevant du programme de l'Ukraine. En outre, le partenariat fonctionne à plusieurs niveaux : entre l'ACDI et des partenaires canadiens, entre des organisations canadiennes et leurs partenaires ukrainiens, entre l'ACDI et d'autres organismes et institutions de développement.

Les relations entre l'ACDI et ses partenaires canadiens ont été généralement bonnes au cours de la durée de vie du programme de l'Ukraine. Les partenaires canadiens ont fourni de nombreuses perspectives stratégiques, débroussaillé le terrain en matière d'élaboration de projets et apporté des contributions mesurables (ressources financières, humaines et organisationnelles) à la mise en œuvre de projets. La diaspora ukrainienne du Canada a été un partenaire fiable qui, en règle générale, a travaillé à la réalisation des mêmes objectifs que l'ACDI. De récents efforts mis en œuvre par l'ACDI pour mieux cibler le programme de l'Ukraine (comme le réclamait la stratégie de programmation 2002-2006) ont causé une certaine tension entre le programme et ses partenaires, en raison des propositions visant à éliminer la programmation de certains secteurs d'intérêt pour certaines organisations partenaires.

Le programme de l'Ukraine s'engage à améliorer la communication avec ses partenaires canadiens au sujet des priorités et des orientations de la programmation; toutefois, ceci ne s'est pas encore traduit dans des initiatives concrètes de communication. La tenue de consultations annuelles avec des partenaires et des parties intéressées dans le secteur de l'agriculture est une idée novatrice très intéressante qu'il convient de poursuivre, d'intensifier et d'appliquer à d'autres secteurs.

La création de partenariats solides entre des organisations canadiennes et ukrainiennes a été la norme dans le cadre du programme de l'Ukraine, principalement en raison d'un degré de consultation généralement élevé et d'une prise de décisions partagée pour définir les priorités, les modalités et les activités des projets entrepris conjointement.

La qualité des partenariats de l'ACDI avec d'autres donateurs semble dépendre du poids relatif du Canada sur le plan financier. Avec la BERD, le Canada n'est qu'un donateur parmi d'autres à participer à différents groupements d'investisseurs et semble être oublié dans les rapports réguliers de la BERD sur le rendement de ses investissements. La Banque mondiale et la SFI considèrent le Canada comme un bon partenaire dans les domaines de l'action conjointe, peut-être du fait que l'ACDI est un important partenaire financier. Le meilleur partenariat de l'ACDI semble être celui formé avec le PNUD, dans le cadre duquel l'ACDI constitue le donateur principal du *Programme d'intégration et de développement de la Crimée (PIDC)* et du *Programme de développement et de relance de Tchernobyl* (pour lequel 46 % de 3 319 914 dollars ont été financés par le Canada, le reste ayant été cofinancé par le Japon et la Suisse).

### **4.5.2 Pertinence de la conception du programme et de la gestion des risques**

La qualité de la conception des projets a considérablement évolué au cours de la durée de vie du programme de l'Ukraine vers une plus grande appréciation de l'importance, et de la nécessité, de déterminer des horizons prévisionnels réalistes, de définir l'étendue du travail requis et de reconnaître la nature systémique d'une réforme complète et durable. L'effet général de ces

changements qui ont été apportés à l'approche suivie par le programme-pays de l'Ukraine en matière de développement des capacités est quadruple :

- Les investissements réalisés dans le développement des capacités représentent un catalyseur efficace pour la réforme des politiques et il y a de plus grandes chances que ces derniers soient régis par la demande.
- L'efficacité potentielle des investissements réalisés dans le développement des capacités est accentuée par un ciblage consciencieux.
- Les gains obtenus sur le plan des capacités sont plus durables grâce aux différents niveaux d'institutionnalisation : dans les politiques et les programmes, dans la capacité à formuler des politiques, dans la capacité à éduquer et à former des professionnels ouverts aux réformes, ainsi que dans la masse critique de personnes qui ont expérimenté et qui utilisent de nouvelles façons de faire.
- Le Canada est hautement respecté pour la réussite de son approche en matière de développement des capacités.

La programmation a démontré une évolution générale, les améliorations à la conception étant les plus évidentes au sein de « familles de projets » abordant une question ou un secteur commun, ou découlant d'une initiative pilote commune, souvent dirigée par un AEC commun et faisant intervenir un partenaire ukrainien commun. Le degré élevé de continuité de la programmation a été un facteur de contribution connexe à l'amélioration de la conception des projets. Cette continuité transparait dans la participation « multigénérationnelle » du programme-pays de l'Ukraine à des secteurs thématiques clés ainsi que dans ses interventions successives auprès d'institutions et d'organisations ukrainiennes. Cette programmation « multigénérationnelle » approfondit un thème ou une question quand les circonstances le permettent et quand il est possible de réaligner les ressources, d'accumuler des résultats et de tirer des leçons. Il arrive souvent que les générations d'investissement ultérieures « bifurquent » pour se concentrer sur différents aspects d'une question centrale. Ces dernières peuvent également occasionner des changements parmi les partenaires participants, qu'ils soient canadiens ou Ukrainiens.

La participation de la diaspora ukrainienne a été et continue d'être un facteur positif du programme de l'Ukraine. Toutefois, les Ukrainiens ont toujours précisé qu'ils privilégiaient l'expertise aux compétences linguistiques dans le domaine de l'assistance technique, cette dernière étant considérée comme une priorité en matière de collaboration pour assurer une assistance technique de la plus haute qualité.

### **4.5.3 Structures et approches de la gestion**

Le programme de l'Ukraine est arrivé à l'ACDI avec une approche bien établie en matière de programmation, profitant de l'élan créé par trois années de fonctionnement et muni d'un portefeuille de projets actifs. Une fois sous la responsabilité de l'ACDI, le programme a eu tendance à approuver un nombre plus restreint de projets, mais de plus grande envergure, tout en demeurant hautement réactif.

C'est grâce à la nature hautement réactive du programme-pays de l'Ukraine que ce dernier a affiché un niveau d'efficience en matière de gestion de loin supérieure à la norme de l'ACDI. Cette nature réactive est également responsable de l'opportunité des interventions du Canada pour satisfaire les priorités de l'Ukraine. Les contributions financières et en nature des partenaires canadiens et ukrainiens (pour des projets relevant d'une programmation réactive) augmentent la rentabilité de l'aide officielle du Canada à l'Ukraine. La qualité globale du programme a également profité des partenariats de longue date établis entre des partenaires canadiens et

ukrainiens ainsi que de la rapide intégration des leçons apprises au cours de plusieurs générations de projets.

Toutefois, le programme de l'Ukraine a dû faire face à d'autres contraintes en matière de gestion. Les effectifs ont constamment été faibles par niveau de dépenses<sup>19</sup> comparativement à d'autres programmes au sein de l'ACDI; toutefois, le taux de rotation du personnel a toujours été élevé et il n'y a eu aucun directeur de programme désigné pendant un certain nombre d'années, et rarement un analyste. Les nouveaux employés, généralement de jeunes professionnels, provenaient en règle générale d'organisations partenaires du programme, de la diaspora ukrainienne, ou de la fonction publique, plutôt que d'autres directions générales chargées des programmes bilatéraux de l'ACDI. En conséquence, et malgré les efforts diligents déployés par le personnel du programme, les partenaires canadiens ne sont pas toujours suffisamment testés au niveau de la conception et de la planification de leurs projets.

Cette question de « l'orientation du programme » qui se pose dans le cas du programme de l'Ukraine est un sujet quelque peu préoccupant, en ce sens que, selon un point de vue traditionnel, on serait porté à croire que l'adoption d'une orientation plus ciblée et la mise en œuvre d'une programmation plus directive devraient produire de meilleurs résultats de programme. Toutefois, dans le contexte de l'Ukraine, le fait d'accroître la programmation directive dans un nombre plus restreint de secteurs risque peu d'accroître, à lui seul, la pertinence du programme ou son impact. La réussite de ces ajustements stratégiques de la stratégie de gestion du programme de l'Ukraine dépendra d'une capacité plus générale à gérer le programme de manière plus active. Ceci devra se traduire par un renforcement des processus initiaux, tels que l'analyse sectorielle et l'élaboration de la stratégie, ainsi que par une promotion plus active des synergies.

#### **4.5.4 Gestion axée sur les résultats**

Une GR efficace requiert une surveillance régulière et l'établissement de rapports précis et opportuns. De tout temps, les partenaires canadiens (c.-à-d., programmation réactive) ont été pour la plupart responsables de gérer leurs propres projets : en effet, seuls ceux désignés comme des projets pilotes, les projets à haut risque ou présentant des possibilités d'apprentissage importantes, ainsi que la plupart des projets générés par l'entremise de la programmation dirigée sont sous la responsabilité d'un organisme de surveillance externe qui rend compte directement à l'agent de projet du programme-pays de l'Ukraine.

Dans ce contexte, la qualité des fonctions de suivi et d'établissement des rapports varie considérablement d'un projet à un autre au sein du programme de l'Ukraine. La « reddition de compte interne » est essentielle pour assurer une bonne gestion; toutefois, l'analyse des dossiers de projets entrepris dans le cadre du programme-pays de l'Ukraine indique que ce concept n'a pas la même signification pour tous les partenaires, que ce soit sur le plan de la périodicité, de la rigueur ou de la transparence. Les organismes de surveillance externes jouent généralement un rôle important en informant les agents de l'ACDI sur des questions pouvant éclairer leurs décisions et, dans certains cas, préservent la « mémoire institutionnelle » de l'ACDI face à la rotation du personnel de programme.

Étant donné que la GR s'est solidement enracinée dans la culture de l'ACDI, la qualité des rapports a eu tendance à s'améliorer, surtout avec les partenaires et les agents d'exécution

---

<sup>19</sup> Depuis l'exercice 1999/2000 jusqu'à l'exercice 2003/2004, les coûts de gestion du programme de l'Ukraine se sont élevés en moyenne à environ 6 % des déboursements, ce qui équivaut sensiblement à la moyenne enregistrée par les pays membres du CAD, mais plus ou moins à la moitié de la moyenne de l'ACDI (qui, d'après le CAD, représente environ 11 %).

habitué à travailler avec l'ACDI ou avec d'autres organismes du gouvernement du Canada. Toutefois, on observe les plus grandes variations dans la qualité des rapports soumis par des organismes multilatéraux. On présume que les facteurs déterminants de la qualité des rapports présentés par les organismes multilatéraux résident dans l'importance relative de la contribution du Canada à l'initiative, ainsi qu'au nombre d'intermédiaires entre l'ACDI et les interventions sur les terrains.

L'efficacité du programme de l'Ukraine à utiliser les leçons apprises est mitigée. Les leçons ont généralement été appliquées dans des cas où un projet a été suivi par une phase subséquente ou par une initiative de suivi. Ceci a été facilité par le fait que le même partenaire canadien a souvent été responsable du projet suivant, et que le rendement du projet a été évalué en tenant compte de ces activités de suivi. L'efficacité à intégrer des leçons apprises à la mémoire institutionnelle de l'ACDI ou à appliquer des leçons résidant dans la mémoire institutionnelle est moins évidente. Compte tenu du fort taux de rotation du personnel et de la nature hautement réactive du programme, les agents de l'ACDI nouvellement affectés au programme-pays de l'Ukraine ont souvent dû apprendre les mêmes leçons une nouvelle fois.

## **4.6 Principales conclusions**

À sa création, le programme de l'Ukraine a dû relever le défi d'offrir des services de coopération technique à un pays qui ne possédait aucune stratégie nationale de développement globale ni stratégies sectorielles connexes, qui n'avait pas la capacité de formuler de telles stratégies, et qui ne montrait aucune volonté politique stable d'engager des réformes. Le programme de l'Ukraine s'est toujours articulé autour des mêmes thèmes et des mêmes questions, depuis ses débuts sous l'égide du MAECI jusqu'à ce jour, c'est-à-dire bientôt 10 ans qu'il est sous la direction de l'ACDI. Cette cohérence s'est maintenue malgré un transfert interministériel du programme au sein du gouvernement du Canada, des aléas économiques radicalement opposés enregistrés par l'Ukraine, ainsi que les incertitudes entourant un partenariat difficile. Cette constance du but et des objectifs est un facteur hautement positif contribuant à l'atteinte des résultats. Aujourd'hui, soit douze ans plus tard, l'Agence a acquis plus d'expérience et fait ses preuves mais l'Ukraine demeure un partenariat difficile.

### **4.6.1 Principales conclusions**

Dans l'ensemble, le programme de l'Ukraine a réussi à produire des résultats conformes aux objectifs du programme, notamment :

- Un travail considérable de pionnier a été effectué pour renforcer la capacité générique du pays à analyser et à formuler des politiques, tant au sein du gouvernement que dans l'ensemble de la société. Il a fallu un effort soutenu du fait que la coopération technique ne doit pas uniquement renforcer les compétences, mais également s'efforcer de changer les attitudes et les comportements.
- Les organisations de la société civile bénéficient d'une capacité accrue à agir de manière efficace dans les processus de prise de décisions. Les réalisations du programme de l'Ukraine sont remarquables non seulement parce qu'elles ont bénéficié à un large éventail d'organisations (allant des groupes de réflexion et associations professionnelles aux comités de citoyens et conseils de villages) mais également parce qu'elles ont accru l'ampleur des interactions de ces organisations avec les décideurs.
- Démonstration de la faisabilité des modèles de soutien aux niveaux stratégiques et local pour promouvoir l'entrepreneuriat et la création de petites entreprises. Des initiatives visant à appuyer l'établissement de coopératives de crédit ont déjà été transposées sur une plus grande

échelle et sont sur le point d'avoir un effet de transformation sur le développement de l'agriculture et des collectivités rurales.

- La stimulation des échanges commerciaux entre le Canada et l'Ukraine a été limitée, bien que cette dernière ait été en partie entravée par un contexte commercial difficile.
- Contribution à la majorité des domaines prioritaires définis par le GU comme des secteurs d'intervention pour la coopération technique internationale :
  - ♦ Intensifier les changements démocratiques et couler les fondations d'une société développée.
  - ♦ Accroître la compétitivité de l'économie nationale et assurer une croissance économique stable.
  - ♦ Créer un environnement commercial favorable à l'essor des PME.
  - ♦ Élaborer une politique régionale étatique.

Le programme a également contribué, dans une moindre mesure, aux efforts déployés par l'Ukraine pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire (adaptés à la situation de l'Ukraine) et accélérer l'entrée du pays à l'OMC ainsi que son intégration au sein des marchés européens et euro-atlantiques.

- Des efforts systématiques et intenses ont été déployés pour accroître l'accès à l'information par la démonstration des meilleures pratiques, technologies et méthodologies dans un contexte canadien; accroître l'accès aux textes originaux et aux travaux de recherche originaux et soutenir l'application de cette information dans le contexte de l'Ukraine.

Dans le domaine des partenariats, le nombre et la qualité des relations continues établies entre des organisations ukrainiennes et canadiennes dans le contexte de la mise en œuvre de projets est un résultat imprévu et durable du programme de l'Ukraine. Ces relations ont engendré plusieurs générations de projets de plus en plus fructueux (réalisables grâce à la nature réactive du programme), ainsi que des expériences de partenariat extérieures au programme.

Le Canada est tenu en haute estime par ses partenaires ukrainiens qui participent aux initiatives de coopération technique, et jouit d'un niveau de respect disproportionné par rapport à l'ampleur de ses investissements. Parmi les observations les plus fréquentes, on mentionne que les Canadiens partagent leur expérience sans l'imposer, qu'ils transmettent efficacement leur expertise professionnelle mais tout en étant également à l'écoute des autres, qu'ils acceptent le fait que les modèles canadiens ne peuvent pas être transposés tels quels et qu'ils proposent alors aux Ukrainiens de les aider à trouver une solution aux problèmes par eux-mêmes.

En dépit des réalisations importantes et accumulées du programme de l'Ukraine, le but d'institutionnaliser les politiques publiques comme reflet d'une saine gouvernance, n'est pas encore atteint. Bien que le programme ait réussi à produire un important cadre de hauts fonctionnaires et de fonctionnaires à la mi-carrière convaincus de l'importance des politiques publiques et qui possèdent les compétences requises pour leur élaboration, le travail de plus longue haleine consistant à « enraciner » cette approche à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques ne fait que débiter.

Une concentration plus ciblée du programme est justifiée à la lumière des réalisations et des facteurs qui suivent :

- Réussite du Canada à créer une masse critique de professionnels dans des secteurs clés qui possèdent les compétences génériques pour concevoir des politiques, des lois et des règlements appropriés.

- Existence d'une solide base de « cas de réussite » prêts à être répliqués.
- Capacité du Canada à exercer son leadership pour assurer la coordination des donateurs dans des domaines ou pour des questions où le Canada peut se positionner comme un acteur de première ligne.

Enfin, les partenaires ukrainiens démontrent une capacité accrue à déterminer leurs propres priorités et besoins ainsi que les qualités requises dans le cadre de l'assistance technique offerte par les donateurs. Cette attitude ouvre la voie à une nouvelle ère de coopération technique et met les partenaires canadiens au défi de ne pas se contenter de fournir l'expertise requise, mais d'être plus ouverts que jamais aux propositions de leurs partenaires ukrainiens pour leur permettre d'influencer – et même de définir – les modalités de mise en œuvre.

#### **4.6.2 Possibilités d'amélioration éventuelles**

L'équipe d'évaluation appuie l'orientation annoncée dans le cadre de programmation de l'Ukraine 2002-2006 visant à adopter une approche plus directive et proactive en matière d'élaboration des programmes et à concentrer le programme sur un nombre plus restreint de secteurs. L'application réelle des décisions de gestion en faveur d'une programmation directive et d'une orientation sectorielle plus concentrée requerra une augmentation des ressources humaines au sein du programme ainsi que le recours accru à l'expertise de spécialistes issus de l'ACDI et du marché libre.

Voici d'autres possibilités d'amélioration principales du programme :

- La probabilité que la programmation réactive continue à peser fortement dans le portefeuille du programme-pays de l'Ukraine dénote la nécessité pour l'ACDI d'accroître son niveau de participation à des consultations portant sur la mise en œuvre d'initiatives réactives avec des partenaires et des intervenants – ainsi qu'à la planification et à la gestion de ces dernières – en accord avec les attentes du Cadre de responsabilisation de l'Agence.
- Des lacunes importantes demeurent dans ce qui devrait constituer une intervention coordonnée du Canada pour répondre aux besoins de l'Ukraine en matière de développement agricole, par exemple :
  - ♦ Absence quasi-totale de financement pour la production agricole primaire.
  - ♦ Manque de compréhension des forces et des mécanismes sous-tendant les marchés agricoles, d'étiquetage des prix et d'expérience de coopération parmi les agriculteurs en matière de commercialisation.
  - ♦ Manque d'instruments juridiques nécessaires pour étayer le développement à part entière d'un marché foncier.
  - ♦ Maillons faibles ou manquants dans les chaînes de production, de transformation et d'approvisionnement, par exemple, pour le stockage après la récolte, le secteur agro-alimentaire, l'exportation, les liens entre les grossistes et les détaillants et le transport.

L'élargissement de la programmation dans le secteur agricole devrait être précédée d'une analyse et d'une stratégie sectorielles pour orienter la prise de décisions (programmation réactive ou directive) sur des secteurs requérant la participation du Canada. L'omission de ces étapes préalables accroît le risque que les futurs programmes mis en œuvre dans le secteur continuent à générer toute une série d'efforts désordonnés et partiels.

### **4.6.3 Leçons retenues**

#### **4.6.3.1 Leçons liées au développement**

- Bien que les principes, les politiques, les cartes routières et les lignes directrices représentent des outils de gestion indispensables pour procéder à la tâche essentielle d'améliorer l'efficacité de l'aide, leur application doit être tempérée par une pleine compréhension des possibilités, des contraintes et des risques inhérents à un pays partenaire particulier. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de pays en transition, pour lesquels la base expérientielle des donateurs est de plus courte durée que pour des pays bénéficiant de l'APD.
- Le Canada ne pourra exercer ses compétences de leadership pour assurer la coordination des donateurs qu'à la condition qu'il se positionne clairement comme un acteur de première ligne sur des questions particulières.
- On ne peut instaurer une capacité durable en matière de gouvernance sans renforcer les institutions par le biais desquelles cette capacité pourra s'exprimer de manière systématique pour influencer et orienter les relations de pouvoir et la prise de décisions.
- Le développement des capacités doit pouvoir s'appuyer sur une approche multidimensionnelle, des initiatives coordonnées pour changer des attitudes et des habitudes profondément ancrées, une culture organisationnelle, la structure des liens institutionnels et l'environnement socio-politique plus général.
- La préoccupation à produire des résultats liés à l'égalité des sexes démontrée dans la conception du projet et les activités connexes semble être un facteur plus important pour déterminer les résultats d'un projet sur cette question que les facteurs associés au secteur d'intervention.
- Un modèle d'assistance technique participatif, axé sur le bénéficiaire et régi par la demande est plus efficace qu'un modèle axé sur les donateurs et régi par l'offre.
- Les pays en transition représentent une grande variété de contextes de développement et d'obstacles au développement qui échappent à toute généralisation mais qui génèrent de précieuses leçons pour chacun.
- On ne saurait trop insister sur l'importance des « champions » locaux pour défendre la cause des réformes. Toutefois, l'avancée des réformes dépend totalement du destin de ces champions dans un environnement institutionnel et politique en constante évolution.

#### **4.6.3.2 Leçons liées à la gestion**

- Dans un environnement tel que l'Ukraine, il est capital de savoir faire preuve de souplesse pour répondre rapidement aux suggestions continues des partenaires et des bénéficiaires.
- Étant donné que les partenaires de pays en développement arrivent désormais à clairement déterminer leurs besoins en matière d'assistance technique, ils sont également de plus en plus désireux d'établir le programme. Le défi des initiatives canadiennes de coopération technique consiste à définir le calibre et la spécificité de l'assistance technique requise.
- Plus un programme de coopération technique fonctionne dans des secteurs fortement politisés, plus il sera nécessaire de faire preuve d'adaptabilité au niveau de la stratégie et de souplesse au niveau du déploiement des ressources.
- La cohérence du programme, son efficacité et la synergie interne sont accrues grâce à l'utilisation de mécanismes institutionnalisés favorisant le dialogue et les consultations entre



l'ACDI et des agents d'exécution allant au-delà du simple partage de leurs expériences et inquiétudes.

- Une programmation réactive n'est pas nécessairement incompatible avec la prise en charge et le développement durable du pays partenaire; les propositions soumises pour lesquelles un financement est demandé aux donateurs devraient véritablement représenter les intérêts et les points de vue du partenaire du pays en développement.
- La programmation multigénérationnelle peut s'avérer un outil précieux pour le développement institutionnel à long terme.

## 5. Constatations de l'évaluation — Sûreté nucléaire et non-prolifération

Le présent chapitre résume les constatations de l'équipe d'évaluation relatives à chacun des éléments clés des initiatives de l'ACDI en matière de sûreté nucléaire et de non-prolifération. La première section replace les initiatives et volets du programme dans leur contexte, en résumant les incidences de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, l'état du secteur énergétique de l'Ukraine, ainsi que l'état de l'environnement. Cette première partie est suivie d'un résumé des constatations de l'équipe d'évaluation concernant l'assistance technique de l'Agence dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la non-prolifération, dont un certain nombre de questions portant sur la gestion du programme, ainsi que la programmation liée à la protection de l'environnement et au secteur de l'énergie. Il est utile de signaler que la programmation relative à la protection de l'environnement et au secteur de l'énergie a été examinée dans le cadre de la sous-étude portant sur la sûreté nucléaire et la non-prolifération, mais que l'on peut davantage la considérer comme un prolongement du programme régulier pour l'Ukraine.

### 5.1 Contexte des initiatives de l'ACDI en matière de sûreté nucléaire et de non-prolifération

#### 5.1.1 Accident nucléaire de Tchernobyl

En 1986, l'Ukraine a été victime du pire accident nucléaire que le monde a jamais connu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, à 130 km au nord de la capitale, Kiev, lequel a produit un énorme nuage radioactif qui a recouvert toute l'Europe centrale et orientale et certaines parties de l'ex-Union soviétique. Bien qu'un nombre limité de décès (35) ait été officiellement attribué à l'accident, des centaines de milliers d'Ukrainiens (ainsi que ceux vivant dans les pays voisins) sont davantage exposés au cancer à cause de l'accident et 135 000 Ukrainiens ont dû fuir leur foyer, la plupart pour toujours. Le seul réacteur encore en activité à la centrale a été fermé en décembre 2000 et elle devrait être démantelée au cours des prochaines années.

Voici certaines des interventions qui ont été immédiatement menées à la suite de cet incident :

- Construction d'une chape, ou sarcophage, autour du réacteur détruit pour réduire les radiations émises dans l'environnement. Aujourd'hui, soit 18 ans plus tard, on s'inquiète très sérieusement de l'intégrité structurelle du sarcophage et de sa durée de vie.
- Création d'une zone d'exclusion de 30 km autour de la centrale. À l'intérieur de cette zone, les quatre unités de la centrale ont fait l'objet de mesures de décontamination à grande échelle pour rapidement isoler l'énorme quantité de terre, de débris, de bois, d'éléments structurels, de structures démolies, de matériel et autres matières contaminés, en les enterrant sous des monticules de terre et dans des tranchées à l'intérieur de la zone d'exclusion.
- À l'extérieur de la zone d'exclusion, trois autres zones ont été délimitées. On y a observé une réduction progressive des niveaux de contamination de surface et des taux de radioexposition. Les mesures de contrôle des radiations sont moins fréquentes et les habitants n'ont plus à se déplacer aussi souvent.

L'accident de Tchernobyl a eu, et continue d'avoir, des retombées importantes sur la santé sociale, économique et environnementale de l'Ukraine. En voici quelques exemples :

- **Retombées sociales.** Les mauvaises conditions de vie dans la région de Tchernobyl ont eu une incidence directe sur la santé humaine. Parce qu'ils n'ont pas le choix, les gens récoltent et se nourrissent des produits locaux contaminés, tels que des champignons et du lait, et utilisent du bois de chauffage contaminé pour chauffer leur foyer. Les conséquences médicales de l'accident comprennent une augmentation faramineuse des taux de cancer de la thyroïde chez les enfants, une augmentation des cas de leucémie, ainsi qu'une augmentation présumée du taux d'anormalité fœtale et de troubles psychologiques.
- **Retombées environnementales.** L'impact le plus évident sur l'environnement réside dans le fait qu'une vaste zone de l'Ukraine n'est plus habitable, et qu'elle le demeurera sans compter qu'une zone encore plus importante a été contaminée en surface par des produits radioactifs. Les ressources en eau ont également été contaminées en raison de la localisation de la centrale et de la zone d'exclusion à l'intérieur de la plaine d'inondation du Pripyat ou du Dniepr et des interfluves entre les fleuves du Pripyat et du Dniepr. La migration hydrogéologique des radionucléides dans les aquifères des nappes phréatiques de la zone d'exclusion vient compliquer la situation.
- **Retombées économiques.** En 1996, environ 163 000 personnes ont été évacuées de zones affichant un taux de contamination radioactive très élevé. Un grand nombre de logements supplémentaires ont dû être construits pour accueillir les évacués. En outre, l'Ukraine a systématiquement dû dépenser entre 5 et 7 % environ de son budget national pour mettre en œuvre des mesures correctives visant à atténuer les effets de l'accident. Les pertes économiques estimées – pertes directes de biens économiques, dépenses directes pour la mise en œuvre de mesures correctives et pertes économiques indirectes – attribuables à la catastrophe de Tchernobyl de 1986 à 1997 sont de l'ordre de 128 milliards de dollars.

### 5.1.2 État du secteur de l'énergie

L'Ukraine n'a pas su diversifier ses sources d'énergie et ses fournisseurs au cours des dernières années et la dépendance du secteur à l'égard de la Russie risque d'augmenter étant donné qu'il n'existe aucune politique prévoyant la diversification des sources d'énergie. En dépit de la position plus marquée du pays en faveur de l'Union européenne, peut-être issue de la « révolution orange » et des résultats de l'élection présidentielle de 2004, le secteur énergétique de l'Ukraine restera principalement dépendant de la Russie dans un futur immédiat.

Le secteur de l'énergie est caractérisé par :

- **Le pétrole et le gaz.** L'économie de l'Ukraine est une grande consommatrice d'énergie et extrêmement dépendante des importations de pétrole et de gaz. À l'heure actuelle, environ 70 à 80 % de ces importations proviennent de la Russie et cette dépendance devrait se maintenir du fait que la Russie contrôle l'acheminement, le raffinage et la commercialisation du pétrole et du gaz dans et à travers la région. L'Ukraine pourrait satisfaire 40 % de sa demande d'énergie d'ici 2007 en utilisant des sources intérieures si le cadre réglementaire est réformé, si les niveaux de corruption sont réduits, si la production intérieure est accrue et si des politiques de gestion axées sur la demande sont mises en œuvre avec succès.
- L'Ukraine assure le transport de 70 % des exportations totales de pétrole et de 80 % des exportations de gaz de la Russie en raison de sa position géographique, qui représente l'itinéraire le moins onéreux pour transporter le pétrole et le gaz vers l'Europe. La Russie, en tant que fournisseur de gaz principal, et éventuellement l'Allemagne, en tant que grand consommateur, exerceront certainement un plus grand contrôle sur le consortium de transport du gaz au cours des prochaines années, l'Ukraine disposant d'un pouvoir de négociation limité. Le cas échéant, cette situation accentuera l'expansion de la Russie sur d'autres

marchés de transport gazier et renforcera son contrôle des approvisionnements gaziers originaires de l'ancienne Communauté des États indépendants (CEI).

- **Production d'électricité.** Environ 45 % de l'énergie électrique de l'Ukraine est issue de la production d'énergie nucléaire, 45 % de la production d'énergie thermique et 10 % de la production d'énergie hydroélectrique. La production a atteint un niveau record de 298,5 gigawatts-heures en 1990, pour retomber ensuite à un niveau annuel oscillant désormais entre 170 et 173 gigawatts-heures. Environ 2-3 % de la production a été exportée et une quantité minime (équivalant à environ 0,1 % de la production) a été importée, de la Russie, ces dernières années.
- **Énergie nucléaire.** Depuis toujours, l'Ukraine importe du combustible nucléaire en provenance de la Russie pour alimenter ses centrales nucléaires. La Russie fournit à l'Ukraine du combustible de qualité améliorée à des prix préférentiels ainsi que des lieux de stockage du combustible épuisé. D'ici 5 à 10 ans, des grands investissements devront être effectués dans la production d'énergie nucléaire et thermique pour répondre à la demande ukrainienne d'électricité, de prolongement des cycles de vie des centrales nucléaires existantes et de restauration des capacités existantes de production d'énergie thermique.
- **Énergie tirée du charbon.** Le charbon est la seule ressource primaire que l'Ukraine possède en abondance, bien que les niveaux de qualité et les coûts de production actuels ne le rendent pas apte à soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation. L'Ukraine ne devrait pas être capable d'accroître de manière significative la part de charbon de sa balance énergétique dans un proche avenir. Le secteur ne sera réformé que lentement, les réserves des mines existantes sont épuisées, l'exploitation de nouvelles mines et l'établissement d'une nouvelle capacité de production requièrent des investissements importants et l'énergie nucléaire peut être produite à meilleur marché.

### 5.1.3 État de l'environnement

La dégradation de l'environnement de l'Ukraine va beaucoup plus loin que les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl. L'industrialisation soviétique de l'Ukraine, surtout dans le bassin du Donets dans l'est du pays, a laissé un héritage de pollution atmosphérique. Le ruissellement industriel dans le fleuve du Dniepr a contribué à la pollution et à la détérioration de la mer Noire. De nombreuses centrales thermiques sont vétustes, possèdent un équipement désuet et une technologie obsolète, et ne disposent pas d'équipement antipollution moderne. La pollution atmosphérique dans les villes demeure un grave problème et la récente croissance économique a entraîné des augmentations de la consommation d'énergie et des émissions de carbone. La dépendance continue du pays à l'énergie nucléaire, ainsi qu'un manque de ressources financières et d'incitatifs économiques, entrave le recours aux énergies renouvelables.

## 5.2 Amélioration de la sûreté du site nucléaire de Tchernobyl

### 5.2.1 Caractéristiques de l'appui de l'ACDI

L'appui de l'ACDI à des mesures visant à améliorer la sûreté de la centrale nucléaire de Tchernobyl et du site environnant est principalement acheminé par le truchement de deux initiatives :

- Le Compte de la sécurité nucléaire (CSN), un mécanisme bilatéral dont la BERD est l'agent d'exécution et auquel l'ACDI a versé 12 millions de dollars.

- Le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl (FST), un autre mécanisme bilatéral dont la BERD est également l'agent d'exécution et auquel l'ACDI a versé 40,3 millions de dollars pour appuyer le plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl.

L'équipe d'évaluation a examiné le rendement du Compte et du Fonds dans le cadre de leurs travaux. D'autres initiatives multilatérales visant à assurer un fonctionnement sécuritaire des installations nucléaires, la manipulation sécuritaire des déchets et le démantèlement sécuritaire des installations ont également été mises en œuvre parallèlement aux initiatives du CSN et du FST, telles que le programme TACIS (Programme d'assistance technique à la communauté des États indépendants) de l'Union européenne.

### **5.2.2 Résultats du CSN**

Le CSN a été lancé par le G7 dans le cadre du sommet des dirigeants du G7 qui s'est tenu à Munich en 1992, a été finalement mis en œuvre de 1993 et 2002 et prolongé jusqu'en 2004. Voici quels en ont été les objectifs :

- Fournir des subventions pour planifier et mettre en œuvre des projets destinés à concevoir des mesures d'amélioration de la sûreté au niveau opérationnel et technique à court terme pour la première génération de réacteurs nucléaires conçus par les Soviétiques en Europe centrale et orientale ainsi que dans les pays de l'ex-Union soviétique, étant donné qu'ils ne peuvent être modernisés de manière à respecter des normes de sûreté acceptables sur le plan international en vue d'un fonctionnement à long terme.
- Améliorer les régimes de réglementation de l'énergie nucléaire dans les pays bénéficiaires et conclure des ententes avec les pays concernés sur des calendriers à respecter pour renforcer et moderniser leurs sous-secteurs énergétiques.

Les contributions promises au CSN avaient atteint 280,5 millions € en mai 2004. La contribution du Canada, de 11,5 millions €, a représenté 4,1 % du total, derrière les contributions versées par la France, l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon.

Les principales réalisations du CSN ont pris la forme d'ententes conclues avec les gouvernements de la région pour procéder à des évaluations de la sécurité et apporter des améliorations dans ce domaine. En ce qui concerne l'Ukraine, un accord (protocole d'entente) a été conclu par les gouvernements du G7, l'UE et le GU à Ottawa le 20 décembre 1995. L'ACDI a contribué aux initiatives suivantes du CSN : améliorer la sûreté du groupe réacteur n° 3 de type RBMK<sup>20</sup> à Tchernobyl, construire deux installations de démantèlement<sup>21</sup> (qui devraient être achevées d'ici la fin de 2005) et interrompre ensuite la production d'électricité à Tchernobyl d'ici 2000 (une mesure appliquée en décembre 2000).

Ces initiatives ont souffert de nombreux retards, de problèmes techniques (études de faisabilité et détermination des coûts) et d'un manque d'engagement de la part du GU à aborder des questions spécifiques qui, normalement, auraient dû être résolues.

---

<sup>20</sup> La conception du réacteur de type RBMK est unique à l'Union soviétique. C'est un réacteur dont l'utilisation n'aurait jamais été approuvée dans un pays assujéti aux exigences occidentales garantissant un fonctionnement sécuritaire des centrales nucléaires, et qui souffre par ailleurs d'un certain nombre de graves déficiences en matière d'exploitation et de contrôle.

<sup>21</sup> Les installations de démantèlement comprennent le traitement des déchets radioactifs liquides, ainsi que le stockage du combustible épuisé.

### **5.2.3 Résultats du PIS**

Le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl a été établi en décembre 1997 pour financer le plan d'investissement actuel pour le sarcophage de Tchernobyl. En juillet 2000, 37 pays avaient versé un total de 760 millions de dollars américains au fonds. La plupart des fonds proviennent des pays du G7 (394 millions de dollars américains) et de l'Union européenne (195 millions de dollars américains)<sup>22</sup>.

Le PIS a été élaboré au début de l'année 1997 et l'on estime qu'il aura une durée de vie de huit à neuf ans. Le plan vise à recouvrir le sarcophage existant d'une couverture en acier. Les entretoises en acier de la nouvelle chape seront construites à côté de la bâtisse, puis posées sur une voie ferrée et tirées par-dessus la chape existante car la radiation est encore trop élevée au-dessus du sarcophage actuel et les travailleurs ne pourraient pas travailler plus de quelques minutes avant de recevoir des doses d'irradiation dépassant le niveau tolérable. La nouvelle chape est censée isoler le réacteur pendant 50 ans.

Voici les objectifs du PIS :

- Réduire les risques d'effondrement de la chape de confinement actuelle.
- Réduire les répercussions éventuelles au cas où la chape viendrait à s'effondrer.
- Améliorer la sûreté nucléaire de la chape.
- Améliorer la sécurité de la chape pour les travailleurs.
- Élaborer une stratégie à long terme pour rendre le site sans danger pour l'environnement.

Le PIS sert également de point de départ pour mettre en œuvre des activités d'homologation et d'examen réglementaire, afin d'établir des normes et des règlements en matière de sûreté adaptés à la nature unique de l'installation et à sa gestion. L'autorité nationale de réglementation de l'énergie nucléaire a émis un permis pour le sarcophage en 1997, requérant que l'organisation responsable de ce dernier prenne les mesures nécessaires pour prévenir toute détérioration du sarcophage et prévenir ou atténuer les rejets incontrôlés de matière radioactive, qu'elle soumette toute activité inhabituelle à un examen réglementaire et qu'elle la fasse approuver. Le permis requiert l'approbation des plans de travail, des plans d'évaluation et d'atténuation des risques, ainsi que des estimations de la dose d'irradiation collective.

### **5.2.4 Pertinence, cohérence et durabilité**

La participation du Canada à des initiatives visant à améliorer la sûreté nucléaire en Ukraine ne constitue pas un programme typique de l'ACDI, mais une intervention initiale visant à répondre à des préoccupations géopolitiques soulevées dans des pourparlers entre les membres du G7 et du G8 concernant la sécurité nucléaire à l'échelle mondiale. D'autre part, l'appui de l'ACDI rejoint clairement les objectifs du programme-pays de l'Ukraine compte tenu des conséquences importantes que l'accident de Tchernobyl a eu sur le bien-être économique, la santé, le développement social et la durabilité de l'environnement en Ukraine, et qu'il continuera à avoir pendant encore de nombreuses années.

En ce qui concerne l'avenir, l'Ukraine, la Russie et d'autres républiques de l'ex-Union soviétique ont le même dilemme. Elles doivent procéder au démantèlement de leurs vieilles centrales nucléaires tout en maintenant ou en augmentant leur capacité énergétique pour pouvoir répondre

---

<sup>22</sup> La contribution financière importante des pays européens est notamment attribuable au fait qu'une nouvelle catastrophe aurait très certainement une incidence majeure sur leur territoire.

à la demande d'électricité. Le défi des années à venir consistera à poursuivre le dialogue sur les politiques avec ces pays – plus particulièrement la Russie, qui a désormais rejoint la table de discussion du G8 en matière de sûreté nucléaire – et à faire avancer les priorités inscrites au programme, tout en contribuant à moderniser les centrales et à démanteler les centrales plus anciennes et moins sécuritaires.

Cette situation justifie l'approche coordonnée que la communauté internationale a adopté pour soutenir ces pays par l'entremise du Compte de la sécurité nucléaire et du plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl. La contribution du Canada à ces initiatives a été généreuse et beaucoup plus élevée que les contributions d'autres participants proportionnellement au PIB du pays.

### **5.3 Appui à la non-prolifération des armes de destruction massive**

#### **5.3.1 Caractéristiques de l'appui de l'ACDI**

Environ un tiers du complexe militaro-industriel de l'Union soviétique était établi en Ukraine, accueillant environ 15 000 chercheurs qui travaillaient à l'élaboration et à la production d'armes de destruction massive. On s'y employait principalement à mettre au point des systèmes de lancement (tels que des missiles), des armes nucléaires et, dans une moindre mesure, des armes biologiques et chimiques. L'Ukraine abritait la plus grande usine de missiles nucléaires du monde et l'une des plus grandes usines d'armes nucléaires de l'Union soviétique. En 1994, après son indépendance, l'Ukraine a consenti à envoyer 1 900 ogives nucléaires en Russie et à signer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Le financement par l'État du secteur scientifique et technologique, ainsi que son approvisionnement en matériel et en technologies, demeurent insuffisants en Ukraine. Dans son budget annuel, le gouvernement affecte moins de 0,3 % du PIB à la science et les sources non budgétaires représentent moins de 1 % du PIB. En conséquence, l'Ukraine a du mal à embaucher des membres de sa main-d'œuvre scientifique et technique et à limiter la fuite des cerveaux – surtout des jeunes scientifiques – vers d'autres domaines d'activités ou d'autres régions.

En 1993, pour tenter de résoudre ce problème, le Canada, la Suède, les États-Unis et l'Ukraine ont conclu un accord visant à établir un Centre pour la science et la technologie en Ukraine. Ce dernier a pour mandat d'appuyer des projets de R.-D. soumis par des scientifiques et des ingénieurs ukrainiens ayant participé à l'élaboration d'armes de destruction massive et de leurs systèmes de lancement, dans le cadre du processus général de conversion de ces chercheurs d'un environnement militaire à un environnement civil axé sur le marché. Par la suite, l'Union européenne a remplacé la Suède et l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan ont signé cet accord.

L'organisation qui en a découlé – le Centre pour la science et la technologie en Ukraine (CSTU) – est une organisation non gouvernementale et sans but lucratif qui a pour objectifs :

- De permettre à des experts en armement de l'ex-Union soviétique de réorienter leurs compétences vers des activités scientifiques pacifiques.
- D'appuyer la recherche fondamentale et appliquée ainsi que la mise au point de technologies.
- De familiariser d'anciens chercheurs soviétiques en armement avec les normes et procédures de la communauté scientifique internationale.
- D'aider à résoudre des problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la science et de la technologie, tels que la restauration de l'environnement, et à prévenir la prolifération des armes de destruction massive ou du terrorisme.

Le Centre dispose de trois programmes principaux pour atteindre ses objectifs :

- **Programme de projets réguliers.** Le Centre finance des projets et des activités qui appuient les objectifs du CSTU et qui impliquent la participation d'administrations publiques, d'institutions, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, de particuliers et d'entreprises du secteur privé de l'Ukraine (ainsi que de la Géorgie, de l'Ouzbékistan et de l'Azerbaïdjan). Pour des projets réguliers, chaque partie à l'accord fondateur du CSTU a déterminé des sources publiques ou gouvernementales de financement des projets et activités du CSTU. Deux fois par an, le conseil d'administration examine des projets soumis à son approbation et les parties responsables du financement sélectionnent ceux qui sont aptes à recevoir une aide financière, en se fondant sur les critères d'évaluation des propositions établis par le conseil d'administration. Ces projets sont utilisés pour convertir le savoir-faire militaire de chercheurs dans les États bénéficiaires en des applications civiles pacifiques. Ces projets fournissent également des subventions de voyage à des scientifiques participants pour leur permettre de visiter des pays occidentaux, de rencontrer des partenaires potentiels et d'élaborer des projets conjoints, ainsi que des services de brevetage pour protéger la propriété intellectuelle.
- **Programme de partenariat.** Ce programme a été conçu pour accroître la souplesse et la durabilité du CSTU dans un monde de plus en plus interdépendant et en constante évolution, en appuyant :
  - ♦ Les missions à vocation promotionnelle visant à sensibiliser les pays donateurs aux activités mises en œuvre par le CSTU et aux possibilités de R.-D. impliquant la participation des quatre pays bénéficiaires.
  - ♦ Le jumelage et les relations bilatérales avec des pays, à titre privé, pour encourager la recherche sous contrat en matière de R.-D. avec des partenaires commerciaux et non commerciaux.

Pour des projets de partenariat, le bénéficiaire et le partenaire négocient habituellement la propriété intellectuelle dans le cadre d'une annexe distincte à l'accord liant les deux parties. En contrepartie de ses services, le CSTU impute des frais généraux de 5 % au coût total du projet. Le Canada est le nombre le plus pro-actif d'activités sous le programme de partenariat. L'Agence canadienne d'exécution a été innovatrice dans le programme de Partenariat. Elle a mis en place un modèle qui s'est révélé un grand succès en développant les liens commerciaux entre les petites et moyennes entreprises canadiennes et les scientifiques ukrainiens. À travers le programme du partenariat, les sociétés canadiennes ont procédé à d'excellents services de R&D à moindre coût (1/10% du coût par rapport aux services similaires au Canada). Le modèle a été apprécié par l'Union européenne et les États-Unis et il est en train d'être répliqué par AEC dans le CIST.

- **Formation.** Le CSTU offre de la formation à d'anciens chercheurs et technologues en armement dans des domaines tels que : la protection de la propriété intellectuelle, la rédaction de propositions de subventions efficaces, la création de partenariats internationaux, la mise sur le marché de technologies et de services de R.-D., ainsi que la commercialisation de technologies.

L'ACDI a investi 15,1 millions de dollars dans l'initiative du CSTU depuis 1994 : 77 % de cette somme a été affectée à des activités promouvant la sécurité et les intérêts du Canada à l'échelle mondiale (liées aux objectifs de politique étrangère du Canada), 20 % au renforcement des liens avec le secteur privé et le Canada et 3 % à l'intégration économique.



### 5.3.2.1 Résultats du CSTU

Depuis qu'il est en activité, le CSTU a approuvé plus de 550 projets réguliers et 137 projets de partenariat, d'une valeur totale de plus de 110 millions de dollars américains. Près de 12 000 scientifiques ont participé à des projets du CSTU, dont 89 % sont issus de l'Ukraine. La majorité de ces scientifiques sont d'anciens chercheurs en armement (63 % du total et 62 % des scientifiques d'origine ukrainienne).

D'après les anciens directeurs exécutifs canadiens du CSTU et le personnel exécutif actuel, le CSTU est un outil avéré dans le domaine de la coopération multilatérale, un instrument qui mérite la confiance des anciens chercheurs et du gouvernement d'Ukraine. Le leadership canadien a été fondamental pour bâtir cette confiance. Le Centre a mis en place des processus efficaces et transparents. Il a également entraîné graduellement des intervenants et des membres des pouvoirs publics ukrainiens dans un cadre de respect mutuel.

Les constatations issues des visites de l'équipe d'évaluation sur des sites de projets sélectionnés du CSTU et d'une enquête électronique réalisée auprès d'intervenants canadiens ont fourni des indications utiles sur les résultats atteints par le Centre :

- **Lien entre les chercheurs ukrainiens et le secteur privé canadien.** L'institut Patton est un exemple de l'efficacité du programme de partenariat. Une entreprise canadienne (Cametoid Ltd. Canada) a bénéficié d'une expertise de pointe pour élaborer du matériel prototype de revêtement. L'organisation ukrainienne participante estime que, sans l'aide du CSTU, elle n'aurait pas pu surmonter les problèmes logistiques et financiers qu'elle a rencontrés, et qu'elle n'aurait pas pu pénétrer le marché nord-américain.
- **Conversion d'institutions à vocation militaire en établissements à vocation civile.** L'institut de physique et de mécanique Karpenko, à Lviv, a entrepris toute une série de projets technologiques avancés avec l'aide du Canada. L'assistance fournie par le CSTU a joué un rôle décisif pour aider à convertir d'anciennes institutions militaires en établissements orientés sur des activités civiles. Les chercheurs interrogés ont confirmé que l'aide du CSTU leur avait permis de participer à des conférences internationales, d'accroître leur visibilité, et d'obtenir des fonds de divers partenaires. Ils ont également apprécié le programme de coopération technique du Canada, qui a servi de catalyseur à leur réussite actuelle.
- **Rôle d'agent de liaison pour prévenir le bogue de l'an 2000 dans les centrales nucléaires.** Le CSTU a lancé un projet spécial en avril 1999 pour résoudre des problèmes éventuellement causés par le passage à l'an 2000 dans des centrales nucléaires ukrainiennes. En juillet 1999, des contrats ont été établis avec des organisations ukrainiennes, dans le cadre d'un calendrier accéléré financé par les États-Unis, le Canada et l'Union européenne. Le projet initial visait à contrer les effets négatifs éventuels du bogue de l'an 2000 sur la sûreté et la fiabilité des centrales. Aucun problème lié au passage à l'an 2000 n'a été rencontré dans les centrales nucléaires ukrainiennes le jour du passage à l'an 2000, soit le 31 décembre 2000. L'Ukraine a terminé ce programme avec 3 % du budget et dans un quart des cas, l'était la moyenne des échéances généralement observées pour des centrales en Occident. Le programme n'a pas seulement prévenu d'éventuels problèmes liés au passage à l'an 2000 mais il a également contribué à l'amélioration générale de la sûreté nucléaire dans les centrales nucléaires de l'Ukraine. Plus de 300 spécialistes ukrainiens issus pour la plupart de centrales nucléaires ont participé au programme. Des fonds ont été fournis pour financer l'achat de matériel informatique, de logiciels, d'équipements et de services de sous-traitance, outre le versement de subventions, le paiement des frais de déplacement et la prestation de services d'appui aux communications.

L'initiative du CSTU semble avoir été très efficace en encourageant la création de partenariats. Près de 100 organisations provenant de divers pays donateurs du CSTU sont devenues des partenaires du CSTU, dont 17 institutions gouvernementales et 75 organisations non gouvernementales/commerciales provenant de pays donateurs. Des possibilités de croissance existent pour les partenariats, surtout si le CSTU renforce ses liens avec d'autres initiatives et participants voués à promouvoir la sûreté nucléaire et la non-prolifération. Par exemple, le CSTU pourrait jouer le rôle d'agent de liaison pour des projets mis en œuvre dans le secteur de la sûreté nucléaire et de la non-prolifération, ainsi que pour d'autres activités visant à développer l'infrastructure. Le Centre pourrait également accentuer son rôle de fournisseur de services contractuels de R.-D. ou de point d'accès vers du personnel qualifié dans le domaine de la R.-D. en nouant des liens avec des agents d'exécution clés tels que la BERD, ou en renforçant les liens existants.

### 5.3.3 Pertinence, cohérence et durabilité

Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a constaté que le programme du CSTU a gagné le respect du gouvernement de l'Ukraine et la communauté scientifique ukrainienne, pour avoir satisfait les besoins suivants :

- *D'anciens chercheurs ukrainiens en armement participant à des programmes réguliers ou de partenariat ont bénéficié d'un financement qui leur a permis de travailler sur des projets à vocation civile et d'acquérir de l'expérience pour travailler conformément aux normes occidentales.* D'anciens participants à des projets du CSTU ont indiqué que le programme avait joué un rôle fondamental pour leur permettre d'accéder au marché étranger, d'acquérir des compétences en gestion de projets conformes aux normes internationales et de gérer des processus complexes pour lesquels ils n'étaient pas préparés.
- *Les projets du programme régulier ont fourni un appui direct aux scientifiques et produit des avantages indirects aux instituts de recherche et les établissements universitaires.* L'appui du CSTU a joué le rôle de catalyseur en permettant à ces institutions de réaligner leur vision et d'établir des contacts internationaux. Ces dernières s'attendent à élaborer des projets spécifiques avec d'autres institutions et universités canadiennes avec l'aide du CSTU.
- *Des liens ont été formés avec des sociétés canadiennes, américaines et européennes* susceptibles de représenter une nouvelle source de financement commercial dans les années à venir. Le CSTU s'est acquitté avec efficacité de son rôle d'agent de liaison pour mettre en relation des chercheurs et des institutions d'Ukraine avec des organisations étrangères. Le CSTU est capable d'offrir l'accès à une expertise de pointe en matière de R.-D. à environ 10 à 15 % du coût d'une expertise canadienne similaire.

Toutefois, il est peu probable que **le CSTU devienne autonome** dans un avenir proche, à moins qu'il ne réaligne ses objectifs et n'équilibre ses projets réguliers et de partenariat. Le fait d'accorder plus d'importance aux projets de partenariat permettrait d'améliorer les chances du Centre de devenir autonome en augmentant la quantité de travail destinée à la R.-D. à vocation commerciale, plutôt que de se concentrer sur la priorité principale actuelle (qui représente environ 80 % des initiatives, mises en œuvre par le biais de projets réguliers), qui consiste à employer des chercheurs sur des travaux axés sur une application pacifique de la science, et non à des fins de production d'armes. Un éventuel réalignement des activités devra prendre en compte, et équilibrer, les facteurs suivants :

- L'importance des avantages économiques générés par la création de débouchés pour d'anciens chercheurs en armement par l'entremise du programme de projets réguliers.

- Le niveau de crédibilité et de confiance que le CSTU inspire aux anciens spécialistes en armement.
- L'avantage d'accentuer son rôle d'agent de liaison afin d'agir pour le compte du grand nombre de chercheurs hautement qualifiés en Ukraine.
- Le mauvais état des installations et de l'équipement de nombreuses institutions en Ukraine, limites la quantité et le type de travail pouvant être accompli.
- La nécessité d'accroître le niveau de participation du GU au financement du CSTU, si possible. À ce jour, l'appui gouvernemental a principalement pris la forme de contributions en nature et d'exemptions fiscales. Une telle démarche rejoindrait la première priorité de la stratégie 2004-2007 du GU visant à encourager l'assistance technique internationale afin d'accroître la compétitivité de l'économie nationale et d'assurer une croissance économique stable.
- Le CSTU a fait un premier pas en réexaminant sa vision et sa mission en accord avec de nouvelles initiatives de programmation visant à orienter les travailleurs scientifiques vers des formes d'emploi rentables, durables et non axées sur l'armement. (Plan stratégique pour le CSTU des 5 à 7 prochaines années, convenu en juin 2004.)

#### **5.4 Questions liées à la gestion du programme**

L'évaluation a fait ressortir un certain nombre de questions reliées à la gestion du programme. Ces questions soulèvent des interrogations quant à savoir si la gestion des initiatives reliées à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération devraient incomber au bureau responsable de l'Ukraine de la DGECE à l'ACDI ou être transférée aux Affaires étrangères Canada (AEC, ex-ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). Les secteurs de programme concernés sont la sûreté nucléaire (l'appui du Canada au CSN et au PIS du FST), ainsi que la non-prolifération (appui au CSTU).

##### **5.4.1 Gestion de l'appui du Canada au CSN et au PIS du FST**

La responsabilité de la gestion du Programme de sûreté nucléaire a été transférée du MAECI à l'ACDI en 1995 et incombe depuis à la Direction de la Russie, de l'Ukraine et des programmes nucléaires (RZF) de la DGECE. Voici quelques faits caractérisant l'établissement des orientations et la gestion des activités de programme :

- Ces dernières années, le programme a été exécuté par le truchement de deux projets multilatéraux mis en œuvre sous l'égide de la BERD qui a agi à titre d'agent d'exécution : le Compte de la sécurité nucléaire et le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl. Le financement de la participation du Canada est affecté à partir du budget de l'ACDI.
- Les priorités du programme sont établies par les dirigeants du G7/G8, à partir des conseils formulés par un groupe de travail international sur la sûreté nucléaire (GTSN).
- Depuis toujours, la délégation du Canada au GSTN est dirigée par le directeur adjoint de la Direction de la mise en œuvre du désarmement nucléaire et chimique (IDN) à AEC, avec la participation du gestionnaire principal de programme de l'ACDI.
- AEC coordonne les préparatifs et l'établissement des priorités du Canada en vue de sa participation aux réunions du GTSN.
- AEC dirige la délégation du Canada au CSN, alors que l'ACDI dirige la délégation au FST.

- AEC et l'ACDI se partagent la responsabilité, devant le Parlement et le public de la gestion du Programme de sûreté nucléaire, de son exécution, ainsi que de la communication des résultats.
- AEC dirige la participation du Canada au G7/G8.

La question délicate de la gestion du programme réside dans le fait qu'AEC est responsable de gérer la position du Canada sur tout l'éventail de questions civiles et militaires reliées à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération. En revanche, l'objectif principal du programme-pays de l'Ukraine de l'ACDI consiste à appuyer l'établissement d'une bonne gouvernance ainsi que le développement du secteur privé. L'assistance fournie pour aider l'Ukraine à gérer les conséquences de l'accident nucléaire de Tchernobyl et à quitter le modèle économique de l'ère soviétique fondé sur un secteur militaro-industriel important favorise la restructuration économique et, indirectement, les structures de responsabilisation et de gouvernance du secteur public.

L'expertise de l'ACDI en gestion de projets appuie l'expertise d'AEC en matière de politique étrangère ainsi que ses connaissances techniques particulières des défis reliés à la sûreté nucléaire, au désarmement et à la non-prolifération. Dans les années à venir, le CSN, plus particulièrement, et le FST risquent d'être davantage préoccupés par des questions de politique stratégique et des enjeux reliés à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération en Russie et dans les pays de l'ex-Union soviétique que par la gestion de projet. Il apparaît également probable que les exigences de financement du plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl devront être prises en compte par le G7/G8 lorsqu'on décidera des priorités et des engagements liés à l'allocation des ressources. On pourrait ainsi supposer qu'AEC est mieux placée que l'ACDI pour assumer la pleine responsabilité des activités du Canada liées à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération en Ukraine et dans l'ex-Union soviétique.

#### **5.4.2 Gestion de l'appui du Canada au CSTU**

Une situation quelque peu similaire se pose concernant la participation financière de l'ACDI (conjointement avec d'autres pays donateurs) relativement au CSTU, un mécanisme qui a brillamment réussi à offrir de l'emploi et des occasions de perfectionnement des compétences à d'anciens technologues et chercheurs en armement en Ukraine. Une organisation similaire, le Centre international des sciences et de la technologie (CIST), a été établie en Russie en 1992, laquelle a également produit des résultats remarquables.

Le 7 juillet 2002, suite au sommet du G8 qui s'est tenu à Kananaskis (Alberta), le Canada a approuvé un mémoire au cabinet intitulé 'Création d'un programme de réduction concertée de menaces'. En établissant sa propre participation au sein du Partenariat mondial, le Canada s'est engagé à investir jusqu'à 100 millions \$CAN par an dans le Programme sur une période de 10 ans à compter de 2003-2004. Ce financement sera utilisé, conjointement avec les sommes engagées par d'autres pays membres du G8, pour financer des projets de coopération technique avec la Russie et d'autres pays de l'ex-Union soviétique abordant des questions liées à la non-prolifération, à la lutte antiterrorisme, au désarmement ainsi que certaines préoccupations cruciales liées à la sûreté nucléaire.

Un des quatre domaines de programme vise à appuyer la réembauche d'anciens chercheurs en armement.<sup>23</sup> En mars 2004, le Canada est devenu signataire de l'accord sur le CIST et a rejoint le

---

<sup>23</sup> Les trois secteurs de programmes sont : l'élimination sécuritaire des armes biologiques, l'élimination sécuritaire des matières fissiles et le démantèlement des sous-marins nucléaires.

conseil d'administration à titre de membre à part entière, conjointement avec l'Union européenne, le Japon, la Russie, les États-Unis et le Tadjikistan, dans le cadre de sa participation à ce volet du Programme de partenariat mondial. La gestion du programme incombe à AEC, notamment au Secteur de la Politique mondiale et de la Sécurité. La direction générale chargée du programme devrait normalement servir de centre de responsabilité unique pour la gestion du programme ainsi que pour coordonner et faire converger les divers intérêts canadiens, en s'appuyant sur les suggestions d'un groupe consultatif de hauts fonctionnaires issus d'autres organismes gouvernementaux, dont l'ACDI, le ministère de la Défense nationale, Santé Canada, le ministère du Solliciteur général, ainsi que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Les dépenses annuelles prévues d'AEC pour appuyer le CIST sont de l'ordre de 18 millions de dollars, par rapport à une moyenne d'environ 1,4 million de dollars par an pour le CSTU depuis 1994.

Les étroites similitudes entre le mandat et les activités du CIST et du CSTU laissent à penser qu'il serait logique que l'appui du Canada à ces deux centres soit géré, et financé, par un seul bureau de gestion de programme. Ce bureau devrait également être en mesure de pouvoir rapidement tirer parti d'un plus vaste éventail de compétences en matière de politiques et de programmes, et de sources de financement, pour gérer la sûreté nucléaire et la non-prolifération. Cette analyse suggère que la responsabilité du CSTU devrait être transférée au programme de la protection mondiale aux AEC.

## **5.5 Appui à l'environnement et à la réforme du secteur de l'énergie**

### **5.5.1 Renforcement de la protection et de la gestion de l'environnement**

En 2003, le GU a adopté une série de principes de base pour sa stratégie écologique nationale du XXI<sup>e</sup> siècle, comme suit. Certains de ces principes, mais pas tous, ont été portés au rang de priorités gouvernementales.

1. « Écologiser » toutes les activités sociales dans le contexte de la sécurité nationale de l'Ukraine.
2. Améliorer les lois environnementales de l'Ukraine conformément aux normes internationales, surtout aux normes de l'Union européenne.
3. Garantir la sûreté des objets nucléaires et des lieux où des déchets radioactifs s'accumulent.
4. Protéger la population et l'environnement de l'accumulation de déchets radioactifs et des effets de la radioactivité.
5. Protéger, stabiliser et améliorer l'état environnemental des villes et des centres industriels.
6. Instaurer une gestion intégrée des ressources en eau pour préserver et renouveler les ressources en eau.
7. Améliorer l'état environnemental des fleuves et des nappes phréatiques en Ukraine.
8. Créer un système d'utilisation des ressources naturelles équilibré sur le plan environnemental.
9. Mettre en œuvre des mesures pour atténuer les incidences néfastes des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale.
10. Consolider les forces motrices nationales pour mettre en œuvre des activités sociales vitales.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Rapport national de l'Ukraine sur l'harmonisation de la vie sociale à l'environnement naturel, Kiev 2003.

### 5.5.1.1 Caractéristiques de l'appui de l'ACDI

Tout au long de la période s'étendant de 1994 à 2001, l'ACDI a investi 10,21 millions de dollars dans quatre projets de gestion environnementale, qui avaient les objectifs suivants :

- **Renforcement des capacités en matière de gestion de l'environnement :**
  - ♦ Encourager la bonne gouvernance, la démocratie et le respect des normes internationales.
  - ♦ Promouvoir les intérêts du Canada à l'échelle mondiale en rehaussant la capacité des institutions à résoudre des problèmes environnementaux, et contribuer ainsi à renforcer la capacité de l'Ukraine à gérer des enjeux environnementaux conformément aux normes internationales.
- **Gestion et remise en état de l'environnement :** contribuer à la remise en état environnementale du bassin hydrographique du Dniepr, par les efforts conjoints d'institutions et d'organisations ukrainiennes et canadiennes, en se concentrant sur l'élaboration d'une approche multidisciplinaire pour gérer le fleuve.

### 5.5.1.2 Résultats atteints

Au niveau du programme, l'équipe d'évaluation a constaté que les deux initiatives ont contribué à l'élaboration de politiques nationales liées à l'environnement et à la gestion de l'environnement; sensibilisé davantage les organisations de la société civile, les représentants officiels ukrainiens et les universités aux enjeux environnementaux et à la nature des normes occidentales; et contribué au développement des capacités au sein du ministère de l'Écologie et de l'Environnement.

Les agents d'exécution canadiens ont également mis en évidence d'autres grandes réalisations, notamment l'introduction d'habitudes de coopération entre des institutions cloisonnées, ainsi que l'établissement de liens de confiance, là où les Soviétiques avaient semé la méfiance et la peur. Les participants ukrainiens ont relevé que les projets canadiens étaient originaux à maints égards et que l'approche globale adoptée respectait leurs points de vue dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des projets.

### 5.5.1.3 Pertinence et durabilité

Les initiatives environnementales de l'ACDI sont hautement pertinentes, compte tenu des conséquences doubles de l'accident de Tchernobyl et des médiocres pratiques de gestion environnementale de l'Union soviétique. Toutefois, les progrès effectués ont été insuffisants pour permettre aux nouvelles approches en matière de gestion et de protection de l'environnement de produire des résultats durables. En ce qui concerne l'augmentation de la capacité institutionnelle, de nombreux donateurs semblent avoir financé les mêmes sous-composantes de programme, créant une dépendance à l'égard du financement des donateurs, sans que la durabilité des résultats ne soit assurée. Des informateurs clés interrogés ont indiqué que 10 à 15 autres années d'appui soutenu de la part des donateurs seront nécessaires pour instaurer des pratiques durables en matière de gestion de l'environnement.

## 5.5.2 Réforme de la réglementation du secteur énergétique et de l'énergie nucléaire

Comme on l'a déjà précisé dans ce chapitre, le secteur de l'énergie de l'Ukraine, plus particulièrement le secteur de la production d'énergie, est arrivé à un point où une importante partie des capacités de production d'énergie existantes ont besoin d'être remises en état et où de nouvelles capacités doivent être introduites pour pouvoir répondre à l'augmentation prévue de la

demande. En 1998, des donateurs internationaux, dont le Canada, ont considérablement réduit, voire cessé, leurs activités de programmation dans le secteur ukrainien de l'énergie face au manquement de l'Ukraine à mettre en œuvre le plan de redressement financier approuvé par le FMI pour le secteur de l'énergie.

Les progrès effectués dans ce secteur dépendront également de la réforme du marché et de la réglementation. Un régime de concurrence a été instauré sur un marché subissant continuellement les tensions suivantes :

- Le programme de réforme avance lentement. La réalité économique actuelle dénote des intérêts convergents parmi les oligarques ainsi qu'un niveau de corruption élevé qui mine, ralentit, voir modifie le rythme des progrès effectués aux chapitres de la libre concurrence des prix, de la privatisation et d'autres réformes structurelles.
- La Russie contrôle l'approvisionnement des sources d'énergie et les grands investissements réalisés dans le secteur de l'énergie. Elle est par ailleurs capable d'user de son influence politique pour empêcher la diversification de l'Ukraine, par exemple, d'utiliser son avantage concurrentiel dans l'extraction charbonnière et de négocier la location du couloir d'acheminement de l'énergie.
- On attend de voir l'incidence que l'élection présidentielle de 2004 aura sur la réforme dans le secteur énergétique et si cette dernière entraîne une réduction de la dépendance de l'Ukraine à l'égard de la Russie et/ou le lancement de réformes visant à répondre aux normes européennes.

Une récente évaluation de la privatisation du secteur de l'électricité réalisée par la Banque mondiale indique que les efforts déployés par l'Ukraine ont commencé à porter leurs fruits par rapport à un certain nombre d'objectifs clés, par exemple, pour réduire les pertes commerciales et améliorer la liquidité, le rendement financier et la qualité des services; toutefois, d'importantes réformes structurelles doivent appuyer la privatisation, dans des domaines tels que la gestion de la dette et la libéralisation des prix.<sup>25</sup> En 2004, la majorité des biens publics de production et de distribution ont été intégrés et le processus de privatisation a été reporté. Une corporation nationale a été créée sous le nom d'Electricity Company of Ukraine. Cette concentration et ce contrôle étatique accru réduiront le rôle de la CNRE ainsi que le marché de gros de l'électricité, réduisant ainsi la concurrence dans le secteur de la production d'énergie ainsi que la transparence du secteur.

### **5.5.2.1 Caractéristiques de l'appui de l'ACDI**

L'équipe d'évaluation a examiné un certain nombre de projets de l'ACDI portant sur l'approvisionnement et la production énergétiques, d'une valeur totale de 7,8 millions de dollars, et mis en œuvre principalement entre 1995 et 1998. Ces projets visaient à remettre en état les installations de production d'énergie thermique et hydroélectrique existantes et à surveiller les radiations.

En 1998, des donateurs internationaux, dont le Canada, ont considérablement réduit, voire cessé leurs activités de programmation dans le secteur ukrainien de l'énergie face au manquement de l'Ukraine à mettre en œuvre le plan de redressement financier approuvé par le FMI pour le secteur de l'énergie.

---

<sup>25</sup> Banque mondiale, *Ukraine Power Sector Performance: A Privatization Impact Assessment (rendement du secteur énergétique de l'Ukraine : évaluation des effets de la privatisation)*, avril 2004.

### 5.5.2.2 Résultats atteints

Compte tenu du niveau des investissements réalisés dans ce secteur, et le manque d'approche préalable coordonnée fondée sur les résultats pour planifier la mise en œuvre de projets d'approvisionnement et de production énergétiques, on a du mal à distinguer une tendance de programmation à ce niveau. Des entrevues menées auprès d'agents d'exécution participants indiquent que les extrants escomptés ont été livrés et que les projets ont contribué de manière notable au renforcement des capacités institutionnelles visant à travailler conformément aux normes occidentales de gestion des projets, à améliorer la sûreté des centrales nucléaires et à établir des capacités de contrepartie.

### 5.5.2.3 Pertinence et durabilité

La somme investie par l'ACDI pour appuyer les améliorations apportées au secteur de l'énergie a été moindre par rapport aux engagements d'autres donateurs. La contribution de l'ACDI a répondu à des besoins ciblés des entreprises du secteur énergétique ukrainien et on peut considérer que cette dernière :

- Est conforme à la stratégie de programmation de l'ACDI pour l'Ukraine, c'est-à-dire, au but d'améliorer la gouvernance dans des institutions du secteur de l'énergie ainsi que le renforcement des capacités.
- Appuie les efforts déployés par d'autres donateurs, plus particulièrement :
  - ♦ Des projets de la Banque mondiale, à savoir : le projet de contrôle des systèmes et de remise en état des capacités de production d'énergie (114 millions de dollars) visant à accroître la production d'énergie; le projet d'amélioration du chauffage dans le district de Kiev (200 millions de dollars); ainsi que le projet d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les édifices publics de Kiev (18 millions de dollars). Le versement de 318 millions de dollars supplémentaires dans le secteur du charbon complète ces investissements.
  - ♦ Le financement de 184,2 millions de dollars américains de l'USAID au cours de la période 1992–2004 pour appuyer la restructuration de sous-secteurs énergétiques, l'amélioration de l'efficacité énergétique et du chauffage, ainsi que le processus de privatisation.

Les résultats atteints par les investissements de l'ACDI ne peuvent être discernés au niveau du programme. Toutefois, l'équipe d'évaluation a constaté que ces investissements ont aidé à améliorer la gouvernance des institutions du secteur de l'énergie et profité à des sociétés canadiennes possédant une solide expertise dans le domaine de la production d'énergie. Des réformes sont en cours pour privatiser la production et la distribution de l'énergie et la concurrence des prix a également été instaurée. La position centrale du secteur énergétique de l'Ukraine dans les programmes d'assistance technique internationale et l'importance des réformes du marché et de la réglementation indiquent que si l'ACDI décidait de réintégrer le secteur de l'énergie, ses activités devraient être étroitement coordonnées avec celles d'autres donateurs jouant un rôle plus actif dans le secteur, intégrées à ces dernières et concentrées sur le *renforcement des structures de gouvernance* et le *renforcement des capacités institutionnelles* comme résultats en matière de développement.



## **5.6 Principales conclusions**

### **5.6.1 Sécurité accrue de Tchernobyl**

L'Ukraine a investi de nombreux efforts pour aider la population touchée par les retombées radioactives de Tchernobyl, lesquelles ont constitué un lourd fardeau pour les ressources de l'Ukraine, ce qui a nuit aux progrès d'autres dossiers prioritaires.

Dans le secteur de l'énergie, l'Ukraine, la Russie et d'autres Républiques de l'ex-Union soviétique partagent un dilemme commun. Elles doivent procéder au démantèlement de leurs vieilles centrales nucléaires tout en maintenant ou en augmentant leur capacité énergétique si elles veulent atteindre leur objectif, de réussir leur transition vers une économie de marché. Le défi des années à venir consistera à poursuivre le dialogue sur les politiques avec ces pays – plus particulièrement la Russie, qui a désormais rejoint la table de discussion du G8 en matière de sûreté nucléaire – et à faire avancer les priorités inscrites au programme, tout en contribuant à moderniser les centrales et à démanteler les centrales plus anciennes et moins sécuritaires.

Cette situation justifie l'approche coordonnée que la communauté internationale a adopté pour soutenir ces pays par l'entremise du Compte de la sécurité nucléaire et du plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl. Cette approche multilatérale a entraîné la fermeture du dernier réacteur en activité de Tchernobyl, ainsi que l'élaboration et le lancement d'un plan intégré visant à installer une nouvelle structure de confinement sécuritaire à Tchernobyl, en plus des mesures du démantèlement et de confinement des déchets. La contribution du Canada à ces initiatives, qui s'est élevée à 53,2 millions de dollars, a été bien plus élevée que celle des autres donateurs proportionnellement à son PIB. Toutefois, la BERD aura besoin de fonds supplémentaires pour financer le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl, afin de combler un écart – de plus de 245 millions € – entre les fonds engagés par les donateurs et le coût estimé pour mettre en place la structure du sarcophage.

### **5.6.2 Non-prolifération – CSTU**

Dans l'ensemble, le CSTU continue de répondre adéquatement aux besoins d'anciens ingénieurs et chercheurs ukrainiens spécialisés dans les ADM. Bien que le nombre de chercheurs et d'ingénieurs touchés soit loin d'être optimal – 47 % des scientifiques enregistrés au CSTU ou participant à des projets mis en œuvre par le CSTU (soit environ 11 300) sur un nombre estimé de 24 000 scientifiques spécialisés dans les ADM – le CSTU a été, et continue d'être bénéfique à l'Ukraine. Entre autres résultats dignes de mention, citons le versement de 110 millions de dollars pour financer des projets de partenariat en R.-D. au cours des neuf dernières années, qui ont fourni de l'emploi et offert de la formation en perfectionnement des compétences à plus de 7 000 scientifiques en Ukraine et à environ 4 700 scientifiques des pays voisins; et permis la création de liens commerciaux entre des PME canadiennes et des scientifiques ukrainiens, capables de fournir des services de R.-D. à un coût inférieur de 10 à 15 % du prix qu'il aurait fallu payer pour un travail similaire accompli au Canada.

### **5.6.3 Gestion du programme**

Le programme de sûreté nucléaire de l'ACDI n'est pas un programme typique de l'ACDI mais a pour fonction première de répondre aux préoccupations géopolitiques dégagées par le G8 au chapitre de la sûreté nucléaire (aux niveaux civil et militaire) et de la non-prolifération. À cet égard :

- L'adoption d'une approche coordonnée par la communauté internationale afin d'appuyer la mise en œuvre d'initiatives liées à la sûreté nucléaire dans l'ex-Union soviétique est de rigueur.
- Affaires étrangères Canada a la responsabilité de gérer la position du Canada sur tout l'éventail de questions civiles et militaires reliées à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération. En revanche, le principal objectif du programme de l'ACDI en Ukraine consiste à appuyer l'établissement d'une bonne gouvernance et le développement du secteur privé.
- Dans les années à venir, le CSN, plus particulièrement, et le FST risquent d'être davantage préoccupés par des questions de politique stratégique et des problèmes reliés à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération dans les pays de l'ex-Union soviétique que par le mandat ministériel de l'ACDI visant à planifier et à mettre en œuvre le programme d'aide internationale au développement du Canada.

Compte tenu de ce fait, il semblerait utile de transférer la responsabilité des initiatives de sûreté nucléaire actuellement gérées par l'ACDI à Affaires étrangères Canada (AEC), qui détermine la position du Canada sur toute la gamme d'enjeux civils et militaires reliés à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération.

La situation est semblable pour ce qui est de l'appui du Canada à la non-prolifération. Notre pays soutient le CSTU par l'entremise de l'ACDI alors qu'AEC fournit un appui similaire (depuis le début de 2004) à une organisation analogue en Russie, le Centre international des sciences et de la technologie (CIST), car ce ministère administre le Programme de partenariat mondial du Canada. Ces étroites similarités laissent à penser que l'appui du Canada à ces deux centres pourrait être géré, et financé, par le biais d'un seul bureau de gestion de programme.

#### **5.6.4 Protection et gestion de l'environnement**

Dans le cadre de son analyse, l'équipe d'évaluation a constaté que les initiatives visant à renforcer la protection et la gestion de l'environnement ont contribué à l'élaboration de politiques sur l'environnement, sensibilisé davantage le public aux enjeux environnementaux ainsi qu'à la nécessité d'instaurer des normes plus élevées en matière de soins environnementaux et favorisé le renforcement des capacités du ministère de l'Écologie et de l'Environnement. Les renseignements recueillis par l'équipe d'évaluation indiquent que les initiatives environnementales de l'ACDI ont été extrêmement pertinentes mais que 10 à 15 autres années d'appui soutenu de la part des donateurs seront nécessaires pour assurer la durabilité des résultats en matière de protection de l'environnement. Des observateurs ukrainiens ont relevé que les projets canadiens étaient caractérisés par une certaine originalité et que les approches mises en œuvre respectaient les points de vue des Ukrainiens tout au long de la planification et de la mise en œuvre des projets.

#### **5.6.5 Réforme du secteur de l'énergie et de la réglementation de l'énergie nucléaire**

Le secteur de l'énergie est un des piliers de la transition de l'Ukraine vers une économie de marché ainsi qu'un facteur essentiel de sa dépendance réduite à l'égard de la Russie. Les résultats atteints par les investissements de l'ACDI ne peuvent être repérés au niveau du programme. L'ACDI a aidé à améliorer la régie de la production d'énergie et d'autres institutions du secteur énergétique, contribué à la remise en état des capacités existantes de production d'énergie hydroélectrique et thermique et généré des profits pour les entreprises canadiennes possédant de solides compétences dans le domaine de la production d'énergie. En 1998, des donateurs internationaux, dont le Canada, ont considérablement réduit, voire cessé leurs activités de

programmation dans le secteur énergétique ukrainien, face au manquement de l'Ukraine à mettre à œuvre le plan de redressement financier approuvé par le FMI pour le secteur de l'énergie.

L'Ukraine a aujourd'hui enregistré des progrès visant l'établissement d'un secteur énergétique durable, sain sur le plan financier et axé sur le marché et est en voie de réussir sa transition vers une économie de marché; toutefois, l'avancée est lente. Ces progrès indiquent que l'ACDI pourrait réétudier d'éventuelles possibilités de programmation dans le secteur de l'énergie. La position centrale du secteur énergétique de l'Ukraine dans les programmes d'assistance technique internationale et l'importance du marché et des réformes réglementaires laissent à penser que si l'ACDI décidait de reconsidérer sa participation dans le secteur de l'énergie, les activités devraient être concentrées sur le renforcement de la gouvernance et des capacités en plus d'être étroitement coordonnées avec celles d'autres donateurs jouant un rôle plus actif dans ce secteur et intégrées à ces dernières.

## **5.7 Possibilités d'amélioration éventuelles**

### **5.7.1 Sûreté nucléaire**

Après avoir offert une aide humanitaire pour aider les victimes de la catastrophe et réinstallé les collectivités touchées, le GU aimerait que la communauté de donateurs s'attache davantage à atténuer les conséquences sociales de l'accident nucléaire de Tchernobyl. Par exemple, le GU a indiqué qu'il apprécierait une plus grande participation des donateurs pour mener à bien la priorité n° 6 de sa stratégie – consistant à accroître la sûreté écologique et à réduire au minimum les effets de la catastrophe de Tchernobyl – pour encourager l'assistance technique internationale.

La BERD aura besoin de fonds supplémentaires pour financer le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl, afin de combler un écart – de plus de 245 millions € – entre les fonds engagés par les donateurs et le coût estimé pour mettre en place sa structure.

### **5.7.2 Le CSTU et la non-prolifération**

Des jumelages et des études de marché sont actuellement en cours pour essayer d'apparier les besoins canadiens à la base de données existante du CSTU. On pourra accroître le taux de participation et l'éventail d'avantages générés en faisant valoir les domaines spécifiques de connaissances et d'expertise ukrainiennes auprès du secteur privé canadien, c'est-à-dire, en suscitant des débouchés éventuels.

La maîtrise de langues étrangères et l'expérience des normes occidentales relatives à l'élaboration de propositions de projets influencent considérablement les chances d'obtenir l'appui du CSTU (quelquefois plus que l'expérience scientifique, les résultats et les intérêts). Un soin tout particulier devrait être apporté au processus de sélection des projets pour veiller à ce que des chercheurs n'ayant jamais participé à des projets financés par le CSTU (et qui, bien souvent, ne possèdent pas les compétences désirées) aient des possibilités égales d'être retenus pour travailler sur le projet en question.

Le CSTU devra réaligner ses objectifs et accroître l'importance des projets de partenariat axés sur la R.-D. à vocation commerciale s'il souhaite devenir autonome, tout en maintenant un niveau élevé de projets réguliers pour embaucher d'anciens chercheurs en armement sur des travaux requérant une application pacifique de leurs compétences. Le perfectionnement plus poussé des compétences commerciales en R.-D. en Ukraine obligera également à moderniser les installations et le matériel de bon nombre d'institutions et requerra une plus grande participation du GU au financement de la R.-D., y compris du CSTU.

Les fonctions de surveillance et d'établissement de rapports fondés sur les résultats de l'organisme de surveillance canadien (Université du Manitoba) doivent être renforcées et ces dernières pourraient profiter de l'élaboration et de l'application d'un cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats. Le personnel de l'agent d'exécution peut également avoir besoin d'une formation en matière d'établissement de rapports et de gestion axée sur les résultats.

### **5.7.3 Renforcement de la protection et de la gestion de l'environnement**

Les suggestions émises par des participants aux entrevues menées par l'équipe auprès d'informateurs clés sur les améliorations à apporter au programme environnemental de l'ACDI en Ukraine, se sont principalement concentrées sur des possibilités, ou nécessités potentielles, de renforcer la capacité de gestion de l'environnement au niveau des administrations locales et, ainsi, de faciliter l'application des principes énoncés dans la stratégie écologique nationale du GU ainsi que dans sa *Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale*. La priorité n° 6 de la stratégie d'encouragement de l'assistance technique – visant à accroître la sûreté écologique et à réduire au minimum les effets de la catastrophe de Tchernobyl – est particulièrement pertinente à cet égard. Parmi les domaines où une assistance particulière était requise, mentionnons les activités d'exploitation minière, la gestion de l'eau, l'énergie et les questions reliées à l'efficacité énergétique, ainsi que la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Les intervenants ont également suggéré que des champions locaux possédant une solide réputation soient désignés et appuyés comme moyen d'assurer la durabilité des interventions au-delà de la période d'appui par les donateurs.

D'après l'équipe d'évaluation, des améliorations pourraient être apportées aux initiatives environnementales de l'ACDI en Ukraine, afin de renforcer la capacité de gestion de l'environnement au niveau des administrations locales et en prenant en compte les suggestions d'informateurs clés. Des champions locaux aux réputations bien établies pourraient être désignés et appuyés comme moyen d'assurer la durabilité des interventions au-delà de la période d'appui par les donateurs.

### **5.7.4 Réforme du secteur de l'énergie et de la réglementation de l'énergie nucléaire**

En raison de l'importance de la production d'énergie nucléaire pour assurer l'approvisionnement en électricité, et des avantages que celle-ci comporte en comparaison d'autres sources d'énergie, les donateurs devraient envisager les besoins du secteur de l'énergie sur le plan du rendement économique et de la sûreté nucléaire. Il faudrait aussi considérer la nécessité d'installer un cadre réglementaire, ainsi que le niveau de financement requis pour aider l'Ukraine à mettre en œuvre ses réformes.

L'équipe d'évaluation a également constaté que le Canada pourrait tirer meilleur profit des investissements réalisés et des résultats atteints par ses anciens projets dans le secteur de l'énergie. Par exemple, les agents d'exécution canadiens ont signalé qu'ils avaient reçu des requêtes de l'Ukraine, demandant à ce que l'Agence cible le secteur de l'énergie dans sa programmation en matière de gouvernance. D'autres donateurs ont indiqué qu'ils se seraient attendus à voir l'ACDI participer au dialogue sur les politiques avec l'Ukraine concernant son secteur de l'énergie.

## **5.8 Leçons apprises**

### **5.8.1 Au niveau du développement**

- L'environnement est un secteur transversal. Il est relié à tous les domaines d'activités en matière de développement. Il recouvre, entre autres, l'eau potable, la santé, l'agriculture, l'énergie et le développement communautaire. L'Ukraine est un parfait exemple de l'importance des enjeux environnementaux. L'environnement, la création de richesses et l'équité sociale forment un triangle représentant les principes sous-jacents du développement durable.
- L'économie mondiale dépend clairement de l'énergie et l'Ukraine en est un exemple parfait. Tchernobyl a été un événement déterminant dans l'histoire du pays. La souveraineté de l'Ukraine dépendra de sa capacité à mettre en œuvre une politique énergétique lui permettant de répondre à ses besoins sans retomber sous la coupe de la Russie.
- Les intervenants ukrainiens interrogés ont été extrêmement impressionnés par la nature de l'aide canadienne. Le Canada ne contribue pas autant financièrement que d'autres donateurs, tels que les États-Unis et l'Union européenne. Toutefois, notre pays est grandement apprécié pour sa souplesse et sa capacité à s'ajuster aux besoins des communautés bénéficiaires.

### **5.8.2 Au niveau opérationnel**

- Le caractère unique, la complexité et l'ampleur des investissements requis pour mener à bien les initiatives du CSN et du FST nécessitent la mise en œuvre d'une approche coordonnée par la communauté internationale, ainsi qu'un engagement solide de la part de l'Ukraine et d'autres républiques de l'ex-Union soviétique. L'approche multilatérale appliquée par l'entremise de la BERD est bien adaptée à la gestion de tels investissements.
- L'ACDI a hérité du programme de l'Europe centrale et de l'Est, qui avait été mis en place à l'origine par AEC après la chute du mur de Berlin et la mise en œuvre de réformes politiques radicales dans les anciens régimes communistes. Dans le contexte actuel, il serait nécessaire d'engager un dialogue sur les politiques afin d'amener la Russie et d'autres Républiques de l'ex-Union soviétique à mettre en œuvre un plan de démantèlement des veilles centrales nucléaires soviétiques, tout en maintenant ou en augmentant leur capacité de production. L'importance primordiale des questions et des objectifs de politique étrangère dans les volets du programme reliés à la sûreté nucléaire et à la non-prolifération indiquent qu'AEC serait le lieu le plus approprié pour gérer ces composantes de programme.

## 6. Recommandations

L'Ukraine continue d'avoir des besoins importants, le Canada possède une solide réputation et il existe des possibilités d'adéquation intéressantes avec les capacités canadiennes dans toute une gamme de secteurs. Dans les années à venir, le défi que devra relever le programme dans un contexte de ressources limitées consistera à mettre l'accent de manière sélective sur des interventions stratégiques qui sont importantes aussi bien pour l'Ukraine que pour le Canada.

1. **L'ACDI devrait établir l'orientation future du programme-pays de l'Ukraine au-delà de 2006 par des ajustements mesurés, plutôt que par un changement radical, en prenant appui sur les succès obtenus en matière de renforcement de la gouvernance et des structures de la société civile en Ukraine, afin d'appuyer ses résultats clés de l'Agence dans les domaines de la gouvernance et du bien-être.** Pour ce faire, la future programmation de l'ACDI en Ukraine pourrait se concentrer sur des questions thématiques où un cadre stratégique et législatif réformé a déjà été mis en place, et accélérer la transition de la coopération technique axée sur l'élaboration des politiques vers une coopération technique axée sur la mise en œuvre des politiques. La programmation future devrait fournir un appui équilibré aux niveaux central, régional et local et prévoir une orientation géographique plus équilibrée entre l'est et l'ouest de l'Ukraine.

Parmi les éventuels créneaux de programmation ferme ou qui pourraient être inclus dans les travaux d'analyse devant donner lieu à la prochaine stratégie, figurent les activités suivantes :

- Diriger la coordination des donateurs dans le cadre d'une approche sectorielle pour appuyer la réforme des services publics.
  - Accorder la priorité à l'agriculture et à l'infrastructure habilitante – en mettant en place, par exemple, des mécanismes de financement des activités agricoles et de transfert de terrains – pour faciliter la transformation, et la croissance du secteur en un secteur agricole axé sur le marché.
  - Continuer à appuyer et à inscrire au rang de priorités l'établissement d'institutions financières et de services d'infrastructure axés sur l'apport de financement aux PME, aux activités entrepreneuriales locales et à la production agricole.
  - Répliquer et déployer les services de soutien au développement des capacités en matière de gestion, d'élaboration et d'analyse des politiques publiques aux échelons locaux et régionaux du gouvernement.
  - Aider l'Ukraine à mettre en œuvre des lois et des règlements environnementaux au niveau des administrations locales et à intégrer les considérations environnementales au courant dominant de la planification économique, dans des domaines tels que l'exploitation minière, la gestion de l'eau et la gestion de l'énergie.
  - Travailler avec d'autres donateurs pour aider l'Ukraine à apporter des changements à la régie de son secteur de l'énergie et à faire progresser les priorités inscrites au programme.
2. Pour ce qui est du but d'orienter la future stratégie du programme vers une programmation plus directive, **l'ACDI devrait étudier le niveau de ressources et d'expertise requis pour appuyer ce changement d'orientation, et élaborer un plan**

- d'activités et une stratégie de gestion des risques** permettant d'orienter la transition du programme-pays de l'Ukraine vers l'utilisation d'une combinaison souple et équilibrée de programmes directifs et réactifs, aptes à bénéficier de la vaste expérience de ses partenaires canadiens.
3. Compte tenu de son intention de mettre davantage l'accent sur les résultats et la responsabilisation, **l'ACDI devrait étudier la possibilité d'aider le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne à mettre sur pied un système permettant de surveiller et d'évaluer la qualité des programmes d'assistance technique**, qui serait relié à la *Stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale* du ministère. Cette possibilité a été proposée par le ministère à l'équipe d'évaluation et rejoint l'objectif prioritaire du programme, qui est de mettre l'accent sur la gouvernance.
  4. Il est approprié pour le gouvernement du Canada de maintenir son engagement géopolitique à appuyer des initiatives de sûreté nucléaire en Ukraine et dans l'ex-Union soviétique; toutefois, AEC possède peut-être une plus grande capacité et un meilleur avantage comparatif que l'ACDI pour gérer ces questions de manière plus efficace. Dans ce contexte, **l'ACDI devrait demander aux Affaires étrangères Canada (AEC) de reprendre la gestion effective du programme de sûreté nucléaire et les investissements réalisés dans la non-prolifération (principalement, la participation au CSTU) et collaborer avec AEC dans le cadre de la prochaine stratégie de programmation**, afin d'assurer une transition harmonieuse à partir de 2006-2007.
  5. Quel que soit le secteur où les investissements en matière de sûreté nucléaire et de non-prolifération sont réalisés, **les gestionnaires de programmes auront intérêt à encourager la direction du CSTU à :**
    - **Mettre sur pied une solide unité de commercialisation** au sein du CSTU, afin de renforcer les capacités de réseautage et la mise en valeur des capacités ukrainiennes en matière de R.-D. auprès d'entreprises canadiennes, notamment :
      - ♦ Diffuser de l'information par le biais de canaux existants, tels que les réseaux du National Research Council.
      - ♦ Renforcer le rôle du CSTU comme agent de liaison entre la BERD, Tacis et le gouvernement d'Ukraine.
      - ♦ Prendre en compte les possibilités existantes de renforcer la section commerciale de l'ambassade et de faciliter les activités de promotion.
      - ♦ **Réaligner les objectifs du Centre afin d'offrir un meilleur appui aux projets de partenariat** ciblant des activités de R.-D. susceptibles de générer des avantages commerciaux, et accroître ainsi le niveau d'autonomie.
    - Lancer, ou renforcer, des activités visant à **faire connaître à la plus jeune génération de titulaires de doctorats les normes et approches internationales qui régissent la gestion et la conduite des travaux de R.-D.**, notamment par les moyens suivants : sensibiliser davantage le public aux débouchés commerciaux et aux facteurs de réussite; perfectionner les compétences dans des domaines tels que la gestion de projet, la commercialisation de technologies et la protection de la propriété intellectuelle; et permettre à toutes les institutions de former des partenariats internationaux. Dans le même temps, on devrait s'attacher à trouver des moyens de permettre aux institutions de recherche de moderniser leurs installations et leur équipement.

## Annexe A - Réponse de la gestion

<i>Recommandation</i>	<i>Engagements ou mesures à prendre</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date prévue d'achèvement</i>	<i>État</i>
<p><b>1. « L'ACDI devrait établir l'orientation future du programme pour l'Ukraine au-delà de 2006 par des ajustements mesurés, plutôt que par un changement radical, en prenant appui sur les succès obtenus en matière de renforcement de la gouvernance et des structures de la société civile, afin d'appuyer ses résultats clés de l'Agence dans les domaines de la gouvernance et du bien-être ».</b></p>	<p>Les responsables du programme pour l'Ukraine conviennent que les changements apportés au programme devraient être mesurés, et qu'il faudrait prendre appui sur les succès obtenus à l'égard de la gouvernance et de la société civile. Ils prendront les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procéder à l'examen et au renouvellement du cadre de programmation pour l'Ukraine, ce qui nécessitera la réalisation d'examens sectoriels dans les domaines du développement agricole et rural, de la gouvernance et du secteur privé, afin d'orienter les consultations publiques et les investissements futurs;</li> <li>- entreprendre un plus grand nombre de programmes directifs misant sur le programme de réforme du nouveau gouvernement, dans des secteurs où le Canada peut mettre à profit son expertise et ajouter de la valeur;</li> <li>- continuer de fournir de l'aide relativement à l'analyse des politiques publiques et accroître l'aide apportée en matière de mise en œuvre des politiques.</li> </ul>	Programme pour l'Ukraine	Octobre 2006	En cours
<p><b>2. Pour ce qui est du but consistant à privilégier à l'avenir les programmes directifs, « l'ACDI devrait étudier le niveau</b></p>	<p>Le bureau du programme pour l'Ukraine collaborera étroitement avec la Direction générale des ressources humaines et des services</p>	Programme pour l'Ukraine, Direction	Septembre 2005	En cours



<p><b>de ressources et d'expertise requis pour appuyer ce changement d'orientation, et élaborer un plan d'activités et une stratégie de gestion des risques »</b> permettant d'orienter la transition, dans le cadre du programme pour l'Ukraine, vers la mise en œuvre d'un éventail équilibré de programmes directifs et réactifs, laissant une marge de manœuvre.</p>	<p>corporatifs (DGRHSC) afin de trouver des solutions aux problèmes de ressources et de recrutement de personnel. Le bureau manque d'effectifs depuis un certain temps déjà, ce qui entraîne des problèmes sur les plans de la dotation et de la conservation du personnel.</p> <p>Le bureau du programme pour l'Ukraine élaborera un plan d'activités et une stratégie de gestion des risques. Pour ce faire, il collaborera avec les agents compétents de la DGRHSC. De plus, le bureau du programme pour l'Ukraine sensibilisera son personnel à la gestion des risques par des activités d'apprentissage à l'intention des agents. On réalisera une évaluation des risques dans le contexte du prochain examen du cadre de programmation pour l'Ukraine.</p>	<p>générale des ressources humaines et des services corporatifs</p>		
<p>3. Compte tenu de son intention de mettre davantage l'accent sur les résultats et la responsabilisation, « <b>l'ACDI devrait étudier la possibilité d'aider le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne à mettre sur pied un système permettant de surveiller et d'évaluer la qualité des programmes d'assistance technique</b> », en lien avec la stratégie d'encouragement de l'assistance technique internationale du ministère.</p>	<p>Le bureau du programme pour l'Ukraine travaillera avec des agents du ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne (ou d'autres personnes au besoin) pour déterminer comment il pourrait contribuer à l'élaboration de systèmes de surveillance et d'évaluation de la qualité des programmes d'assistance technique en Ukraine.</p>	<p>Programme pour l'Ukraine</p>	<p>Mars 2006</p>	<p>À venir</p>
<p>4. Il est judicieux que le gouvernement du Canada maintienne son engagement géopolitique à l'égard des initiatives de sûreté nucléaire en Ukraine et dans l'ancienne Union soviétique; toutefois, Affaires étrangères Canada (AEC) possède peut-être</p>	<p>L'ACDI accueille favorablement la recommandation. Elle collaborera avec AEC afin d'assurer le transfert sans à-coups de sa responsabilité à AEC et la cohérence entre les deux organisations en ce qui a trait à l'approche et aux intérêts. L'ACDI a déjà proposé que l'on mette</p>	<p>Programme nucléaire/AEC</p>	<p>Mars 2006</p>	<p>Continu</p>

<p>une plus grande capacité et un meilleur avantage comparatif que l'ACDI et serait ainsi en mesure de gérer ces questions de manière plus efficace. Dans ce contexte, <b>« l'ACDI devrait demander à Affaires étrangères Canada de gérer dans les faits le programme de sûreté nucléaire et les investissements réalisés dans la non-prolifération (principalement la participation au CSTU [Centre pour la science et la technologie en Ukraine]) et collaborer avec AEC dans le cadre de la prochaine stratégie de programmation »</b>, afin d'assurer une transition harmonieuse à partir de 2006-2007.</p>	<p>fin au programme de sûreté nucléaire après l'exercice 2005-2006, moment où les engagements courants prenaient fin, et que la responsabilité de tout autre programme soit transférée à AEC. Par ailleurs, on discute depuis plusieurs mois de la possibilité de confier au Programme de partenariat mondial d'AEC la responsabilité du Centre pour la science et la technologie en Ukraine (CSTU), qui reçoit actuellement un soutien de l'ACDI, et du Centre international des sciences et de la technologie (CIST) à Moscou, qui est déjà appuyé par ce programme d'AEC. L'ACDI collabore étroitement avec AEC pour lui transmettre des informations et les leçons tirées de l'expérience, ce qui est particulièrement important pour la nouvelle équipe de ce ministère qui s'occupe du CIST.</p>			
<p>5. Quel que soit le secteur où les investissements en matière de sûreté nucléaire et de non-prolifération sont réalisés, <b>« les gestionnaires de programmes auront intérêt à encourager la direction du CSTU à :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>mettre sur pied une solide unité de commercialisation [...];</b></li> <li>- <b>réaligner les objectifs du Centre afin d'offrir un meilleur appui aux projets en partenariat [...];</b></li> <li>- <b>lancer ou renforcer des activités visant à faire connaître à la jeune génération de titulaires de doctorats les normes et les approches internationales qui régissent la</b></li> </ul>	<p>L'ACDI souscrit à l'idée générale d'accroître la capacité du CSTU. En juin 2004, dans le cadre de discussions sur les politiques, les trois parties offrant du financement (le Canada, les États-Unis et l'Union européenne) ont convenu d'un nouveau plan stratégique pour le CSTU pour les cinq à sept années suivantes. Ce plan stratégique témoigne du consensus qui s'est dégagé autour des objectifs stratégiques pour le Centre. Il met particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités des instituts scientifiques afin qu'ils puissent assurer leur viabilité et réorienter de manière permanente leurs activités de recherche vers des applications pacifiques et commerciales. À l'automne 2004, le CSTU a mis sur pied une unité d'analyse du marché et de commercialisation; cette dernière poursuivra le</p>	<p>Programme nucléaire</p>	<p>Décembre 2005</p>	<p>Continu</p>

<p><b>gestion et la conduite des travaux de R.-D.</b> [...].</p>	<p>commercialisation; cette dernière poursuivra le travail entrepris par le Centre pour améliorer et cibler les efforts déployés au regard de l'établissement de liens avec le secteur privé de l'Union européenne, des États-Unis et du Canada. Le directeur exécutif adjoint canadien a établi des liens avec le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) afin de promouvoir les intérêts canadiens et les possibilités d'établissement de liens avec des entreprises et des instituts de recherche du Canada. À la demande instante des parties, le CSTU s'efforce de réaliser un plus grand nombre de programmes avec le gouvernement ukrainien, à mesure que s'intensifient les efforts en vue d'accroître la prise en charge locale. Dans le cadre de la nouvelle réorganisation stratégique, une plus grande importance sera accordée aux possibilités de commercialisation. Enfin, la jeune génération de scientifiques bénéficiera du renforcement des capacités et de la viabilité accrue des instituts ukrainiens.</p>			
--	--	--	--	--