



Évaluation du programme canadien d'aide internationale en Ukraine

2009-2010 à 2017-2018

Recherche et analyse réalisées par Ecorys Polska pour
la Direction de l'évaluation de l'aide internationale (PRA)
Affaires mondiales Canada

20 décembre 2019

Table des matières

1

Contexte

2

Méthodologie

4

Réactivité et flexibilité

6

Cohérence

8

Solutions efficaces et résultats

14

Efficienne

15

Durabilité

16

Égalité des genres

17

Conclusions

18

Recommandations et réponses de la gestion

20

Considérations

21

Annexes

Résumé

L'évaluation a porté sur le programme d'aide internationale d'Affaires mondiales Canada en Ukraine de 2009-2010 à 2017-2018. La recherche et l'analyse ont été confiées à un groupe d'experts-conseils externes.

Résumé des recommandations

Ministère

1. Préciser les responsabilités des acteurs ministériels en ce qui concerne les liens entre l'aide humanitaire, le développement et la stabilisation.

Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb

2. Réduire le nombre de sous-secteurs et répondre aux besoins de reconstruction et de relèvement à moyen et à plus long terme dans l'est de l'Ukraine.
3. Faciliter la planification de la durabilité en élaborant des stratégies de sortie.

L'évaluation a permis de constater que le Canada a été un intervenant important et l'un des principaux donateurs en Ukraine au cours de la période visée par l'évaluation, fournissant une aide internationale cohérente et à long terme qui a eu des retombées importantes dans tous les domaines examinés. L'aide a mis à profit les ressources financières disponibles et le soutien politique du Canada pour enclencher le processus de réforme et de modernisation de l'Ukraine après 2014.

La programmation de développement du Ministère a tenu compte des priorités du gouvernement de l'Ukraine, tandis que les programmes d'aide humanitaire, de paix et de stabilisation ont fourni une aide rapide, souple et adaptée aux nouveaux besoins. Les programmes d'aide internationale ont obtenu des résultats importants dans certains domaines de programmation, tels que l'appui à la réforme de la police ukrainienne, la promotion de l'égalité des genres et la mise en place d'un système de justice pour mineurs. Des résultats remarquables dans les secteurs du lait et de l'horticulture ont également contribué à soutenir la stabilisation économique du pays.

La réactivité du Canada a été particulièrement évidente pendant la Révolution de la dignité en Ukraine et le quasi-effondrement de l'économie en 2014, lorsque le Ministère a considérablement accru et diversifié son portefeuille d'activités financées dans le pays. Au fur et à mesure que la crise se prolongeait, l'appui au relèvement rapide et au lien entre l'aide humanitaire, le développement et la stabilisation dans l'est de l'Ukraine a été segmenté dans plusieurs volets du programme. Ce cloisonnement de la programmation s'est avéré une limite pour que les objectifs canadiens passent de la réponse à la crise à la reconstruction à long terme, à la consolidation de la paix et aux efforts de développement dans l'est de l'Ukraine. Le projet pilote de cadre-pays intégré, souvent cité comme un outil susceptible d'optimiser la cohérence ministérielle, n'a jamais été approuvé ni utilisé pour appuyer la planification stratégique conjointe ou la coordination entre les volets de programme en Ukraine.

De manière générale, pour les 3 volets de l'aide internationale examinés, la programmation a permis de bien répondre aux besoins définis, en plus d'être exécutés conformément aux plans de projet. Toutefois, dans certains volets du programme, comme le financement a parfois été réparti entre de nombreuses activités sans liens suffisants entre les projets, il n'a pas toujours été possible d'obtenir des résultats convaincants. L'instabilité politique chronique et la fragilité de la situation sur le plan de la sécurité ont aussi été préjudiciables à la durabilité des résultats.



Contexte

Contexte



- Zones contrôlées par le gouvernement dans l'est de l'Ukraine
- Zones non contrôlées par le gouvernement dans l'est de l'Ukraine
- Zones annexées par la Russie
- Postes frontaliers non contrôlés par l'Ukraine

De 2009 à 2017, l'Ukraine a reçu 5,6 milliards de dollars d'aide publique au développement. Le Canada a fourni 12 % de cette aide et était le quatrième donateur à l'Ukraine après l'UE, les États-Unis et l'Allemagne.

Décassements bilatéraux d'AMC à l'Ukraine (en M\$ CAN)



Source : Rapports statistiques sur l'aide internationale, de 2009-2010 à 2017-2018.

L'Ukraine est un pays à revenu moyen inférieur, dont l'histoire est marquée par des périodes d'instabilité politique et économique. Pendant la période visée par l'évaluation, la crise financière mondiale de 2008 et la crise politique de 2014, connue sous le nom de Révolution de la dignité, ont toutes deux contribué à la dégradation des conditions socioéconomiques de la population ukrainienne.

En 2014, la Russie a annexé la Crimée et des parties des régions orientales ont été séparées et placées *de facto* sous le contrôle des forces militaires prorusses. L'Ukraine subit actuellement une crise persistante qui touche 5,2 millions de personnes et, en 2018, le HCR estimait que 1,5 million d'entre elles étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Canada, les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays ont plaidé en faveur de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, condamnant l'intervention russe. Ils ont aussi augmenté leur aide au cours des années suivantes.

Ces dernières années, l'économie a commencé à se redresser lentement en Ukraine, mais celle-ci reste l'un des pays les plus pauvres d'Europe. Elle continue de figurer au bas du classement dans les indices portant entre autres sur la corruption, la liberté économique et la répartition des revenus. Au lendemain des élections présidentielles et législatives de 2014, le gouvernement ukrainien a adopté un ambitieux Plan d'action pour la réforme pour 2017 à 2020 dans une volonté de réformer le gouvernement et de favoriser une croissance économique stable.

Relations bilatérales

En 2009, le Canada a inscrit l'Ukraine à la liste des 20 pays ciblés pour son aide internationale. Les deux pays ont signé la feuille de route *Priorités pour les relations Canada-Ukraine*, qui met l'accent sur le soutien à la croissance économique durable, l'accroissement de la transparence des institutions publiques et la promotion de la démocratie en Ukraine. Après 7 ans de négociations, l'*Accord de libre-échange Canada-Ukraine* est entré en vigueur en 2017.

L'aide internationale du Canada à l'Ukraine est multidimensionnelle. Elle comprend l'aide au développement (gérée par le Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb), l'aide à la paix et à la stabilisation (Secteur des affaires politiques et de la sécurité internationale) et l'aide humanitaire (Secteur des enjeux mondiaux et du développement).



Méthodologie

Portée de l'évaluation

Objet de l'évaluation

- Examiner les résultats obtenus par les programmes canadiens d'aide internationale en Ukraine de 2009-2010 à 2017-2018.
- Évaluer et diffuser les constatations, les leçons et les conclusions.
- Formuler des recommandations d'amélioration.

L'évaluation :

- a permis de couvrir la période allant de l'exercice 2009-2010 à l'exercice 2017-2018 en mettant l'accent sur la période suivant la révolution ukrainienne de 2014;
- a permis d'échantillonner 34 projets, d'une valeur de 181 millions de dollars, qui ont été mis en œuvre par le Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb (EGM), le Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques (IFM) et le Secteur des enjeux mondiaux et du développement (MFM).

Questions d'évaluation

Réactivité et flexibilité (pertinence)

1. Dans quelle mesure l'aide internationale d'AMC s'harmonise-t-elle avec les besoins et les priorités changeants de l'Ukraine aux niveaux des stratégies-pays et des secteurs?
 - Dans quelle mesure y a-t-il eu une réponse souple dans l'ensemble d'AMC dans le contexte des priorités, des conséquences et des défis émergents?
 - Quels facteurs ont influé sur la réactivité et la flexibilité de l'aide internationale d'AMC à l'Ukraine?

Cohérence

2. Quel était le degré de cohérence interne et de coordination entre les acteurs ministériels présents en Ukraine?
3. Comment le Canada a-t-il coordonné l'aide internationale avec le gouvernement de l'Ukraine et d'autres intervenants pertinents? Comment pourrait-on améliorer davantage la cohérence et la coordination?

Solutions efficaces et résultats (efficacité, égalité des genres, efficience, durabilité)

4. Dans quelle mesure l'aide internationale d'AMC a-t-elle produit des résultats dans divers secteurs et types de programmes?
 - Dans quelle mesure les résultats sur l'égalité des genres et au renforcement du pouvoir des femmes et des filles ont-ils été atteints?
 - Les mêmes résultats auraient-ils pu être obtenus de façon plus efficace? Comment pourrait-on améliorer l'efficience des programmes futurs?
5. Quelle est la probabilité que les résultats de l'aide internationale d'AMC se maintiennent ou se poursuivent dans les secteurs prioritaires?

Méthodologie

La recherche et l'analyse de l'évaluation ont été effectuées par un groupe d'experts-conseils externes. Les analyses concernaient 3 niveaux : le niveau du programme, le niveau sectoriel et thématique (incluant la promotion de la démocratie, la croissance économique durable (CED), la paix et la stabilisation, l'aide humanitaire et l'égalité des genres) et le niveau des projets. Des missions de collecte de données en Ukraine ont été menées en septembre et en novembre 2018.

Analyse de l'économie politique et des conflits

Une analyse de l'économie politique et des conflits a été réalisée afin de comprendre le contexte ukrainien et d'analyser les changements qui ont eu lieu pendant la période visée par l'évaluation. Elle a servi à situer les stratégies et les programmes d'AMC par rapport aux changements intervenus dans le contexte national avant et après les événements de 2014.

Analyse de portefeuille n = 187 projets

Les données de portefeuille ont été analysées pour 187 projets mis en œuvre au cours de la période visée par l'évaluation. Une analyse a été effectuée pour évaluer les changements dans les principaux secteurs de programmation de l'aide internationale. L'analyse de portefeuille a servi à élaborer une approche et des critères d'échantillonnage.

Examen de documents

- politiques et stratégies ministérielles;
- politiques et stratégies clés du gouvernement ukrainien;
- documents externes sur les priorités et le contexte ukrainiens (autres donateurs, organisations multilatérales, organismes de recherche);
- documents relatifs aux projets (ententes et documents de mise en œuvre; modèles logiques et cadres de mesure du rendement; rapports annuels et finaux; rapports d'évaluation).

Entrevues auprès d'informateurs clés n =253 personnes interviewées

- personnel d'AMC (n = 18);
- partenaires de mise en œuvre au Canada et en Ukraine, y compris les ONG locales (n=87);
- représentants des gouvernements national, régionaux et locaux de l'Ukraine (n = 73);
- bénéficiaires des projets (n = 46);
- organisations multilatérales internationales et donateurs (n = 29).

Visites sur place n = 14

Des visites sur place ont été effectuées dans les secteurs de la CED, de la paix et de la stabilisation et de l'aide humanitaire dans 4 régions (oblasts) de l'Ukraine, à savoir Dnipro, Zaporizhia, Louhansk et Donetsk. Les visites sur place ont permis à l'équipe d'évaluer les résultats de projet dans les régions et d'interviewer des représentants des administrations locales, ainsi que des intervenants et des bénéficiaires des projets.

Triangulation et validation

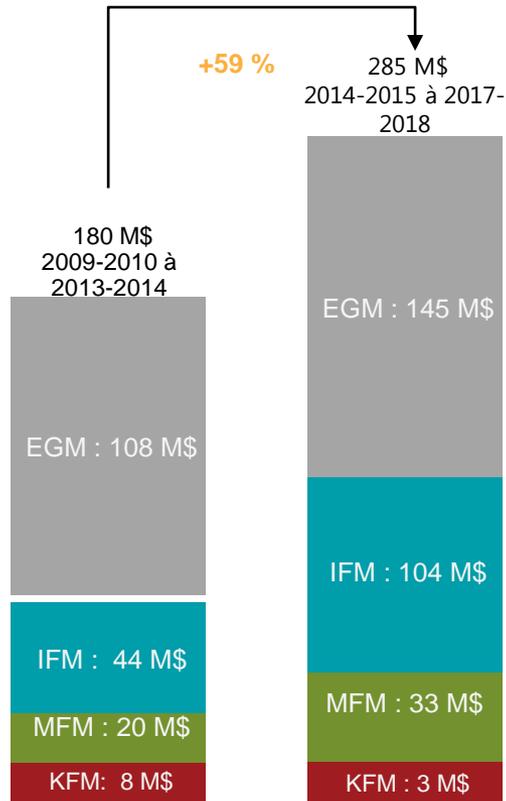
Les données recueillies au cours de l'évaluation ont été synthétisées et triangulées afin d'en arriver aux constatations de l'évaluation, qui ont ensuite mené à des conclusions et à des recommandations dans le rapport d'évaluation final.



Réactivité et flexibilité

Réactivité et flexibilité

Le Canada accru son aide internationale à l'Ukraine dans tous les volets de programmation sauf un à la suite des événements de 2014.



EGM : Secteur Europe, Arctique, Moyen-Orient et Maghreb
MFM : Secteur des enjeux mondiaux et du développement
IFM : Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques
KFM : Secteur des partenariats pour l'innovation dans le développement

Source : Rapports statistiques sur l'aide internationale, de 2009-2010 à 2017-2018.

Le Canada a fourni une aide souple et adaptée aux besoins, qui a respecté les priorités du gouvernement de l'Ukraine et répondu aux besoins les plus urgents en matière de gouvernance, de stabilisation et d'aide humanitaire.

Les programmes canadiens avant et après la crise politique de 2014 étaient bien harmonisés avec les priorités de développement de l'Ukraine : la croissance économique durable et la transformation démocratique. Le programme de développement a appuyé la stabilisation des systèmes financiers; la mise sur pied et le renforcement de la réglementation commerciale; l'amélioration de la compétitivité des petites et moyennes entreprises; le soutien aux élections et le rendement accru des industries horticole et laitière. La surveillance et la protection des droits de la personne ont été fournies par l'entremise du Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction.

Le Ministère a étendu son empreinte après la crise de 2014 pour inclure l'aide humanitaire afin de répondre aux besoins urgents des personnes touchées par le conflit, le soutien à la lutte antimines et au cessez-le-feu, ainsi que la facilitation des réformes du gouvernement nouvellement élu de l'Ukraine.

Plusieurs facteurs ont façonné la souplesse de l'intervention du Ministère, notamment :

- un leadership fort au sein de l'ambassade du Canada ;
- la décentralisation du programme de développement et sa présence sur le terrain, fondées sur un dialogue actif de longue date avec le gouvernement ukrainien et les partenaires de mise en œuvre du Canada;
- les mécanismes financiers simplifiés de l'aide humanitaire et des opérations de paix et de stabilisation, qui ont permis un décaissement rapide des fonds aux partenaires.

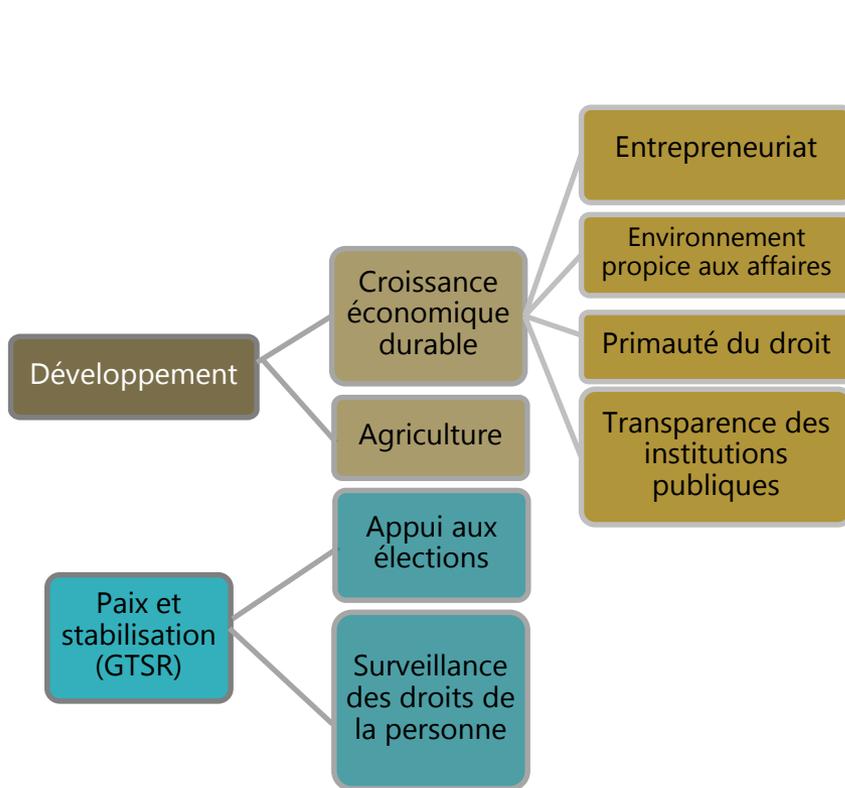
La capacité du Canada de cibler la résilience et la consolidation de la paix à plus long terme dans les régions touchées par les conflits était limitée par les structures de programme du Ministère.

Le Canada n'a pas répondu de manière cohérente aux besoins prolongés dans l'est de l'Ukraine. Bien que le Canada ait financé certains programmes de consolidation de la paix et de développement dans les régions touchées par les conflits, il n'a pas ciblé beaucoup des besoins plus larges, dans la zone, dans les domaines de la reprise économique et de la reconstruction matérielle, de la gouvernance locale, de la résilience et de la cohésion sociale. Les volets de programmation considéraient ces aspects comme externes à leur mandat direct.

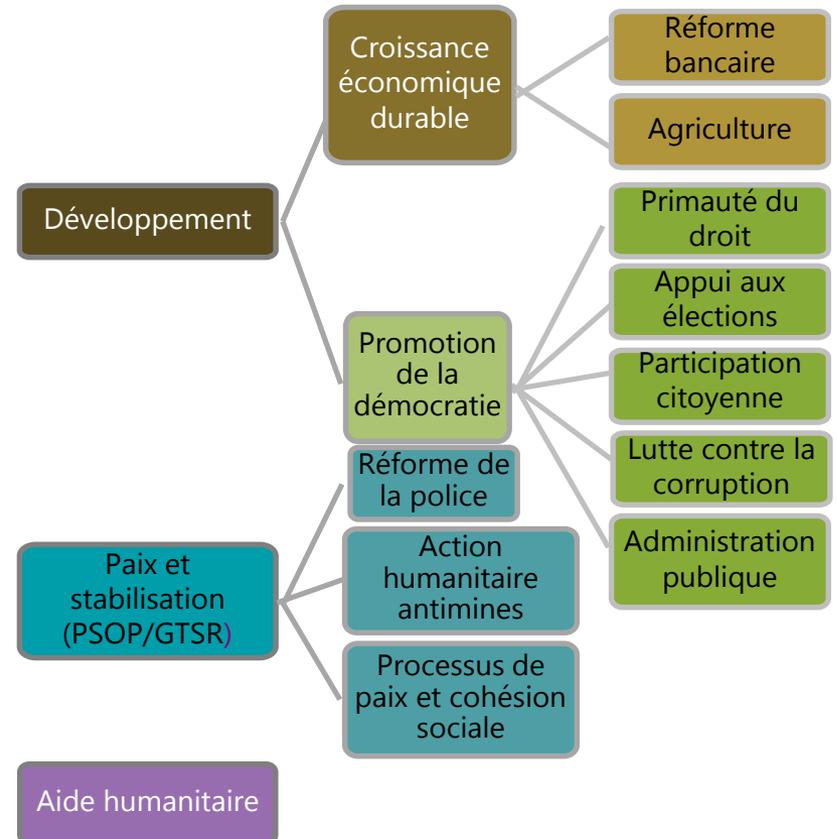
Réactivité et flexibilité

Volets et secteurs de programmation

Après la crise de 2014, la portée des programmes d’Affaires mondiales Canada s’est élargie pour inclure l’aide humanitaire internationale gérée par l’entremise du programme d’aide humanitaire, la poursuite des activités du programme de développement dans les domaines thématiques de l’appui aux élections et de la primauté du droit, et le passage à la réforme des politiques dans le cadre du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix.



2009-2010 – 2013-2014



2014-2015 – 2017-2018



Cohérence

Cohérence

Coordination interne – Nexus

Exemples de cohérence de la programmation :

1. Le Canada a été l'un des 3 donateurs au groupe de travail sur le lien entre l'aide humanitaire et le développement en Ukraine pendant le Sommet humanitaire mondial en 2016.
2. Le Canada a été le premier pays en Ukraine à financer un projet de relèvement qui faisait une transition harmonieuse entre l'aide humanitaire et l'aide au développement pendant la deuxième année du conflit.
3. La présence sur place d'un agent de paix et de stabilisation de 2017 à 2019 a permis de renforcer l'interaction et la coordination entre les volets.

Exemples d'occasions manquées de coordination entre les volets de programmation :

1. Élargir la programmation de développement afin de l'harmoniser avec l'Accord de libre-échange Canada-Ukraine.
2. Harmoniser les projets de réforme de la police avec des projets de gouvernance plus vastes dans le volet du développement.
3. Harmoniser la cohésion sociale et l'action humanitaire de déminage dans l'est de l'Ukraine avec les projets relatifs à l'agriculture et aux moyens de subsistance.

Dans l'ensemble, la communication entre les volets des programmes a été solide, mais la coordination stratégique s'est limitée à certaines activités. Le projet pilote de cadre-pays intégré n'a pas été mis en œuvre et n'a pas contribué à améliorer la coordination.

L'Ukraine a été un pays hautement prioritaire pour le Canada tout au long de la période visée par l'évaluation. L'ancienne ACDI et le MAECI ont bien travaillé ensemble sur les questions qui concernaient l'Ukraine avant la fusion du Ministère en 2014. Les intervenants internes et externes ont cité les ambassadeurs canadiens comme des promoteurs actifs d'une approche panministérielle et pangouvernementale qui privilégiait la diplomatie, le commerce, le développement et, éventuellement, les programmes humanitaires, de paix et de stabilisation dans le pays.

Les points de contact désignés pour l'aide humanitaire, la paix et la stabilisation et les affaires politiques ont échangé de l'information et ont coordonné leurs activités avec leurs homologues, tant à l'administration centrale qu'entre eux à l'ambassade du Canada. Toutefois, les liens entre les différents volets des programmes n'étaient pas toujours évidents ou systématiquement planifiés. La coordination était principalement liée à l'échange de l'information plutôt qu'à la programmation intégrée. Certains intervenants du Ministère se sont dits préoccupés par le fait de travailler en vase clos et de ne pas être en mesure de tirer parti des possibilités d'action conjointe.

La direction et le personnel ont souvent mentionné qu'un cadre-pays intégré était un outil susceptible d'harmoniser la programmation et les rapports dans l'ensemble des volets des programmes. L'ambassade du Canada a mis à l'essai à deux reprises un projet de cadre-pays intégré, mais aucun n'a été approuvé ni utilisé activement pour gérer les activités dans le pays.

Il n'y avait aucune preuve de l'existence d'un cadre de mesure du rendement intégré correspondant à l'échelle nationale. Au lieu de cela, les rapports sur les résultats dans les divers secteurs de programmation s'appuyaient sur les cadres de projet des partenaires pour comprendre le rendement des investissements du Canada. Un examen interne du projet pilote de cadre-pays intégré a montré que la collaboration entre les volets de programmation demeurait limitée par le manque de ressources affectées à cette fin, des priorités concurrentes, un manque d'engagement de haut niveau à l'égard d'un processus intégré et des processus opérationnels internes distincts tels que des liens hiérarchiques et des calendriers différents.

Cohérence

Coordination externe

Des conférences sur la réforme en Ukraine ont eu lieu au Royaume-Uni (2017) et au Danemark (2018), au cours desquelles le gouvernement ukrainien a lancé son programme de réforme et a fait le point sur sa mise en œuvre. Le Canada a accueilli la troisième Conférence sur la réforme en Ukraine en juillet 2019. Les conférences ont été intégrées à un partenariat à long terme sur la mise en œuvre des réformes entre l'Ukraine et la communauté internationale.



Par suite de la conférence de 2019, une nouvelle vision a été établie pour l'Ukraine. Elle prévoyait des réformes particulières qui aideraient le pays à atteindre son objectif d'aspirer à « un avenir européen et euro-atlantique où les réformes et la croissance incluront tous ses citoyens et profiteront à tous ». Les réformes porteraient sur la primauté du droit, l'administration publique, le secteur de la sécurité, le secteur de l'énergie, les terres, la santé, l'éducation, les pensions, ainsi que la protection des droits de la personne.

Le Canada a joué un rôle actif dans la coordination de son aide internationale avec les intervenants de l'extérieur et dans le cadre du système de coordination de l'aide humanitaire. Toutefois, l'absence de structure officielle de coordination du développement et la participation restreinte des fonctionnaires du gouvernement ukrainien ont limité l'efficacité de la coordination.

Aucune structure officielle de coordination des donateurs pour le développement n'a été établie en Ukraine. Néanmoins, le programme de développement à l'ambassade du Canada a joué un rôle actif dans la coordination des donateurs. Les intervenants interrogés ont mentionné que le Canada contribuait de façon positive aux discussions sur la coordination entre tous les volets de l'aide internationale. La direction de l'ambassade et le personnel du programme de développement, un attaché de défense et un agent temporaire de la paix et de la stabilisation dans le pays ont tous joué un rôle de premier plan dans la mobilisation et la coordination de leurs homologues internationaux et ukrainiens.

L'ambassade a dirigé certains groupes de coordination des donateurs, par exemple pour des secteurs des élections et de l'agriculture, et a participé activement à des réunions avec les intervenants de la réforme de la police. Le Canada, avec d'autres donateurs, a plaidé activement en faveur de réformes dans ces secteurs. Après la crise de 2014, le gouvernement ukrainien a participé plus activement à la coordination des activités des donateurs. Toutefois, dans nombre de cas, il n'y avait aucun représentant du gouvernement ukrainien dans les structures de coordination des donateurs.

Le Canada a participé au mécanisme de coordination des groupes sectoriels humanitaires des Nations Unies par l'entremise du point de contact de l'ambassade sur l'aide humanitaire, qui était également un agent de développement à temps plein. Le point de contact pour l'aide humanitaire était chargé de participer aux réunions de consultation (p. ex., sur le lien entre l'aide humanitaire et le développement) et d'assister aux groupes de travail.

Les partenaires de mise en œuvre du Ministère, dont bon nombre avaient une présence de longue date dans le pays, ont coordonné leurs activités avec le gouvernement de l'Ukraine et d'autres intervenants nationaux et locaux au niveau des secteurs et des projets. Cette coordination était particulièrement solide dans l'action humanitaire antimines, le processus de paix et la cohésion sociale, et la réforme des politiques.



Solutions efficaces et résultats

Solutions efficaces et résultats

Croissance économique durable (CED)

La croissance économique durable a été un secteur prioritaire, comme en témoignent les documents suivants :

1. *Cadre de programmation-pays pour l'Ukraine 2009-2014*
2. *Ébauche de Stratégie bilatérale de développement avec l'Ukraine 2014-2019*
3. *Programme ukrainien de croissance économique durable : Stratégie du sous-secteur de l'agriculture (2013-2018)*
4. *Programme ukrainien de croissance économique durable : Stratégie du sous-secteur du développement des entreprises et des économies locales (2013-2018)*
5. *Ébauche de cadre-pays intégré pour l'Ukraine*

Les domaines d'intérêt particulier étaient :

- a. l'augmentation de la productivité des petites et moyennes entreprises ;
- b. l'amélioration de l'environnement favorable aux affaires et à l'investissement ;
- c. la réalisation d'économies d'échelle et l'accroissement de la sécurité alimentaire.

Le soutien du programme de développement au secteur de la croissance économique durable (CED) a contribué au renforcement de l'économie ukrainienne au moyen de réalisations confirmées dans le secteur bancaire, la diversification des voies commerciales et l'amélioration de l'environnement commercial.

La programmation dans le secteur de la CED était bien harmonisée avec l'évolution des besoins et des priorités de l'Ukraine. Cette harmonisation a été obtenue grâce à la conception souple des projets ainsi qu'à la forte participation et la solide contribution des bénéficiaires. Elle a également été renforcée au moyen de la mobilisation continue des autorités ukrainiennes par le personnel de l'ambassade du Canada et par une étroite collaboration entre les partenaires de mise en œuvre canadiens chevronnés et les équipes de projet ukrainiennes.

Dans l'ensemble, les projets financés ont fourni une aide efficace, pertinente et efficiente. Par exemple, le projet de renforcement de la Banque nationale a constitué une réalisation importante pour le programme de développement du Canada, qui a contribué à une plus grande stabilité économique en Ukraine, en particulier après la crise de 2014. Le Canada et le Fonds monétaire international ont collaboré à ce projet pour renforcer la capacité de la Banque nationale de l'Ukraine à favoriser une plus grande stabilité des prix, une baisse de l'inflation et de placer l'économie dans une meilleure position pour s'adapter aux contrecoups de la conjoncture économique défavorable à l'étranger. Ce soutien a aidé le système de finances publiques à se rétablir et le secteur bancaire à se stabiliser. Par la suite, le champ d'application du projet a été étendu au renforcement des capacités des institutions financières non bancaires. Dans l'ensemble, les bénéficiaires ont souligné les avantages du projet et ont affirmé qu'il « a contribué à sauver le secteur financier bancaire ».

L'Accord de libre-échange Canada-Ukraine, signé en 2016, a offert de nouvelles possibilités de programmation dans ce secteur. Le projet de soutien au commerce et à l'investissement Canada-Ukraine a fourni un soutien technique aux petites et moyennes entreprises et aux partenaires du gouvernement ukrainien. Le projet a accru la croissance et la viabilité des entreprises ukrainiennes. En outre, la campagne « She Exports » en faveur des femmes d'affaires a offert aux entrepreneures de nouveaux débouchés commerciaux en travaillant en étroite collaboration avec le Bureau de promotion des exportations de l'Ukraine.

Solutions efficaces et résultats

Croissance économique durable (agriculture)

Projet de développement horticole

Un projet pilote d'« autocueillette » a aidé une coopérative familiale comptant 10 membres aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre. Le projet pilote a été couronné de succès et la coopérative a pris de l'expansion l'année suivante. Olga, membre de la coopérative familiale, est devenue la chef du groupe de femmes du projet dans la région de Zaporizhia. Ce groupe qui comptait 150 membres a reçu une formation sur divers sujets allant de la production technique à la vente et au marketing. En 2019, le groupe demeurait actif et il poursuit son expansion.



Le programme de développement a fourni un appui à un grand nombre de ménages ruraux, de PME et de petites exploitations dans les secteurs laitier et horticole. Il a contribué à accroître la production et la productivité des producteurs laitiers et horticoles et a mené à la reconnaissance des fermes familiales par le gouvernement de l'Ukraine.

Le projet de développement horticole a fourni un soutien à près de 7 000 petits agriculteurs et familles rurales, y compris des ménages pauvres et vulnérables. Une deuxième phase a été élaborée pour prendre appui sur les résultats du premier projet. Les 2 phases ont favorisé une plus grande collaboration entre les agriculteurs grâce à la consolidation des marchés et aux pratiques de regroupement qui ont mené à des économies d'échelle dans des domaines comme la commercialisation des produits, la location de matériel et les services techniques.

Le projet d'amélioration de la compétitivité du secteur laitier a aidé plus de 3 000 producteurs laitiers à avoir accès à de meilleures technologies de transformation et d'entreposage et à de meilleures compétences en marketing. Près de 40 % des producteurs laitiers ciblés sont devenus membres des 20 coopératives créées par le projet, et 200 femmes et jeunes se sont inscrits à des formations coopératives et administratives. Le projet de soutien au développement de l'entreprise laitière visait à prendre appui sur ces réalisations et, depuis 2017, il a appuyé 12 coopératives représentant plus de 1 000 membres. Le soutien aux fermes familiales a eu une incidence sur les rôles des hommes et des femmes. Les hommes participaient aux activités de la ferme laitière, traditionnellement considérées comme activités féminines. Les femmes ont eu accès au financement, ont acquis de nouvelles connaissances et établi des réseaux. Les activités de plaidoyer découlant de la programmation dans le secteur laitier ont également contribué à la reconnaissance officielle des fermes familiales dans la loi.

L'efficacité de certains projets dans le secteur de l'agriculture était moins apparente. Bien que le projet Coopérative pour le stockage et la commercialisation des grains ait mené à l'adoption d'une loi sur les coopératives agricoles et à un programme d'études sur les coopératives dans des établissements d'enseignement postsecondaire, les retombées du projet ont été limitées à un petit nombre d'agriculteurs proportionnellement au financement considérable reçu par le projet. Il y avait peu de possibilités de reproduire le projet en raison des coûts en capital élevés des infrastructures.

Solutions efficaces et résultats

Promotion de la démocratie

Le programme de développement a contribué à renforcer les institutions gouvernementales ukrainiennes, notamment :

- les ministères des Finances et du Développement économique et du Commerce
- la Commission électorale centrale
- les centres de services administratifs
- le Bureau national de lutte contre la corruption de l'Ukraine
- l'Agence nationale pour la prévention de la corruption

Les projets ont contribué à l'amélioration des capacités, des systèmes et des procédures, ainsi qu'à l'adoption de lois et à l'élaboration de nouvelles politiques.

Il convient de noter que le projet de déploiement d'experts pour la gouvernance et la croissance économique a permis de fournir une assistance ciblée à 16 institutions gouvernementales pour élaborer et mettre en œuvre des réformes de la gouvernance et de l'économie à long terme et transitoires d'une manière plus inclusive et plus transparente.

Les interventions financées par le Canada ont donné de bons résultats dans les domaines de la primauté du droit et du soutien aux élections. Toutefois, la programmation globale d'appui à l'avancement de la démocratie a été diffusée à travers plusieurs thèmes, sans intégration de stratégies claires de durabilité ou de sortie.

Le programme de développement a financé des interventions dans un certain nombre de domaines thématiques clés de la gouvernance, à savoir la primauté du droit, la démocratie et les élections, la société civile et la participation citoyenne, et le développement institutionnel. Il a géré un nombre restreint de projets dans chacun de ces domaines, ce qui a mené à un appui fragmenté et à des petites initiatives autonomes qui n'avaient pas de liens étroits avec d'autres projets ou secteurs (p. ex. soutien à la société civile, journalisme d'enquête).

L'instabilité à long terme a eu une incidence sur la capacité des projets de progresser vers les résultats prévus. Malgré le contexte difficile, de nombreux projets ont donné de bons résultats. Toutefois, la programmation ayant trait à la primauté du droit a été formulée de façon plus cohérente que les autres secteurs et on a observé de bons liens entre les projets.

Le programme de développement a affiché des résultats positifs. Le projet d'aide juridique accessible et de qualité a contribué à mettre en place et à faire fonctionner un système d'aide juridique gratuit à l'échelle nationale pour permettre aux Ukrainiens, y compris les populations vulnérables, l'accès à une assistance juridique. On estime que plus de 300 000 bénéficiaires reçoivent de l'aide chaque année. Deux projets d'appui au système judiciaire financés en 2012 et 2015 ont contribué au renforcement des capacités organisationnelles et techniques des principales institutions judiciaires en Ukraine, à savoir la Commission des hautes qualifications des juges de l'Ukraine et son institution associée, et l'École nationale des juges de l'Ukraine.

Des résultats importants ont été obtenus dans l'amélioration des procédures judiciaires et l'instauration d'une administration des tribunaux axée sur les citoyens en Ukraine. En outre, le projet de réforme de la justice pour les jeunes visait le développement du système de justice pour mineurs, un créneau non sélectionné par d'autres donateurs. Il a contribué à améliorer les cadres juridiques et stratégiques, à élaborer des outils de probation tels que des rapports préalables aux procès, des évaluations des risques et des programmes de réadaptation, et à établir 11 centres de probation pour les jeunes.

Solutions efficaces et résultats

Paix et stabilisation - Réforme de la police

Réforme de la police : Historiquement, la police ukrainienne était considérée comme l'une des institutions les plus corrompues du pays. La brutalité et la violence policières ont occupé une place importante pendant la crise de 2014. Après 2014, le public a exercé des pressions considérables sur le nouveau gouvernement pour qu'il remanie et transforme les services de police ukrainiens en une institution efficace, responsable et axée sur la collectivité.

L'Arrangement sur la police civile canadienne, un partenariat trilatéral entre AMC, Sécurité publique et la Gendarmerie royale du Canada, a joué un rôle de premier plan dans le soutien de la réforme de la police en Ukraine. En vertu de l'Arrangement, le Canada appuie la réforme de la police ukrainienne grâce à une mission policière bilatérale et à la mission consultative de l'Union européenne pour la réforme du secteur de la sécurité civile.

En 2019, par suite d'un engagement renouvelé du Canada à appuyer le programme de réforme de l'Ukraine, la mission de police bilatérale du Canada en Ukraine déploiera jusqu'à 45 policiers canadiens (par rapport au maximum précédent de 20) et se prolongera jusqu'en 2021.

Le programme de paix et de stabilisation a contribué à réduire les tensions, à renforcer la confiance et à favoriser la stabilisation communautaire. Sa plus grande réalisation a été d'appuyer la réforme de la police.

Le programme de paix et de stabilisation a renforcé la capacité des institutions gouvernementales, de la société civile et des populations locales à se remettre des conflits. Les interventions ont joué un rôle utile en ce qui concerne le suivi des développements sur le terrain et la provision de protection par leur présence (p. ex. par la surveillance du cessez-le-feu par la mission spéciale de surveillance de l'OSCE et la surveillance des droits de la personne), la promotion de la sûreté et de la sécurité (par exemple, par l'amélioration de la sécurité aux points de contrôle et l'action humanitaire de déminage) et la contribution au renforcement de la confiance au sein des collectivités. Le Canada a également été reconnu pour son rôle important dans la promotion de l'égalité des genres, en particulier pour sa contribution au lancement de la première association ukrainienne des femmes dans les forces de l'ordre.

Bien que le financement de la paix et de la stabilisation en Ukraine ait été moins important que celui des grands donateurs, le Canada a pu avoir un impact visible en fournissant des conseils, de l'assistance technique et de l'équipement dans plusieurs domaines, comme la réforme de la police, l'action humanitaire antimines et la cohésion sociale.

Avec le soutien des États-Unis, la mission de police canadienne en Ukraine et le Projet d'aide en formation policière ont joué un rôle clé dans l'établissement de la police de patrouille en 2015 et de l'académie de formation policière en 2018. Ces projets ont contribué à la formation, à l'élaboration de programmes, au renforcement des capacités de la police communautaire, à la création du centre des médias de la police de patrouille et de l'unité de police cycliste. Les 2 initiatives ont beaucoup évolué au fil du temps pour ce qui est d'établir des relations avec des homologues nationaux et d'adapter leurs approches aux nouveaux besoins. Toutes les personnes interrogées ont fait remarquer que ces progrès dans la réforme de la police n'auraient pas été possibles sans l'appui du Canada. Elles ont de plus souligné que les appuis à la réforme de la police se poursuivent. Les principaux défis de la mise en œuvre de la réforme de la police étaient l'absence de stratégie nationale sur la police et la nécessité de fournir un soutien à long terme pour maintenir les résultats atteints ou appuyer les effets à long terme.

Solutions efficaces et résultats

Paix et stabilisation – Action humanitaire antimines

Le soutien ciblé en faveur de la paix et de la stabilisation offert aux principaux acteurs internationaux de l'action humanitaire antimines a permis de renforcer les capacités du ministère de la Défense de l'Ukraine et d'autres intervenants gouvernementaux participant à la mise en œuvre du programme national de lutte antimines. Par le don d'équipement et en fournissant des conseils stratégiques, le Canada a aidé à établir un climat de confiance et à mobiliser des partenaires clés de l'Ukraine.



Le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP) a donné de bons résultats en appuyant l'action humanitaire antimines et la cohésion sociale dans le contexte du processus de paix. Toutefois, le soutien était dispersé, sans une vision explicite des efforts de consolidation de la paix à long terme.

Le PSOP a fourni un soutien stratégique, une assistance technique et de l'équipement de déminage pertinent au ministère de la Défense de l'Ukraine et aux services d'urgence de l'État. Le projet de renforcement des capacités d'action humanitaire antimines de l'Ukraine a aidé le gouvernement ukrainien à élaborer des politiques, des pratiques et des institutions, à fournir de la formation, à installer et à exploiter une carte numérique montrant les dangers et les zones dégagées, et à acquérir de l'équipement moderne. Le projet de déminage et de réduction de la menace dans les zones de l'est de l'Ukraine touchées par le conflit a permis d'offrir des activités d'éducation, de localisation et d'identification de risques, de mener des opérations de déminage et de marquage de danger et de renforcer les capacités de l'administration nationale d'action humanitaire antimines de l'Ukraine et des équipes nationales de neutralisation et de déminage des explosifs et munitions. Les programmes du Canada ont contribué à l'élaboration d'un Programme d'action pour l'égalité des genres dans l'action humanitaire antimines qui a encouragé et appuyé le secteur de l'action antimines à intégrer l'égalité des genres dans les politiques, les programmes et les opérations. Le Canada, avec d'autres donateurs clés, a préconisé des modifications législatives. Cela appuie les efforts accrus du gouvernement ukrainien de préparation de législation sur l'action antimines, la mise en place un système de gestion de l'information pour l'action antimines et l'adoption des normes nationales d'action antimines.

Le soutien au processus de paix et à la cohésion sociale dans l'est de l'Ukraine a permis de renforcer la compréhension et la surveillance de la dynamique du conflit et d'accroître le sentiment de sécurité et de confiance au sein des collectivités. Parmi les activités importantes, mentionnons la surveillance du cessez-le-feu et des droits de la personne, l'amélioration des points de contrôle dans les zones contrôlées par le gouvernement et les entités non gouvernementales, et l'affectation de 34 surveillants aux missions spéciales de suivi et de surveillance des droits de la personne de l'OSCE.

La nature fragmentée des programmes, c'est-à-dire un ensemble de projets individuels sans vision explicite à long terme, a eu une incidence sur la viabilité des efforts déployés par le Canada pour promouvoir la paix et la stabilisation.

Solutions efficaces et résultats

Aide humanitaire

L'aide humanitaire dans l'est de l'Ukraine a été offerte dans 3 contextes humanitaires différents comportant des ensembles distincts de besoins :

- 1) les zones contrôlées par le gouvernement, où les besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays étaient prolongés et comprenaient l'accès au logement, aux services de base (éducation et santé, y compris les services psychosociaux), aux prestations sociales et à l'emploi;
- 2) les zones contrôlées par des entités non gouvernementales, caractérisées par un manque d'accès qui empêchait les acteurs humanitaires internationaux de d'intervenir au-delà de l'aide vitale;
- 3) la « ligne de contact » : une ligne de séparation de 457 km entre les régions séparatistes de l'est de l'Ukraine et le reste du pays. Cette région était l'une des plus minées au monde, et les besoins humanitaires y sont stables depuis le début du conflit. Les gens traversent quotidiennement la ligne de contact pour rendre visite à des membres de leur famille, recevoir des paiements sociaux ou faire du petit commerce.

Les partenaires humanitaires ont répondu aux besoins urgents le long de la ligne de contact et dans les zones contrôlées par le gouvernement, mais ils ont éprouvé des difficultés dans les zones contrôlées par des entités non gouvernementales. La transition de la réponse à la crise et de la stabilisation à la reconstruction à long terme, à la consolidation de la paix et au développement a révélé des lacunes dans les processus ministériels.

Le Canada a été le troisième donateur en importance d'aide humanitaire en Ukraine depuis 2014. Les processus simplifiés du Programme d'aide humanitaire internationale (AHI) ont permis au Canada de financer rapidement des partenaires humanitaires de confiance et de fournir un financement souple pour s'adapter à l'évolution du contexte. Le programme d'AHI a fourni 75 % de son financement en Ukraine à des organismes multilatéraux et 25 % à des organisations non gouvernementales. Le financement a été affecté aux activités des partenaires conformément aux objectifs des plans annuels d'intervention humanitaire de l'ONU pour l'Ukraine. Bien que la contribution du Canada à l'appel humanitaire de l'Ukraine ait diminué de 2015 à 2018, elle est demeurée à 2 % du montant total des appels depuis 2016. Ce déclin était semblable à celui des autres donateurs qui fournissent un soutien humanitaire à l'Ukraine.

Les résultats les plus visibles et les plus déclarés par les partenaires humanitaires du Canada se situaient le long de la ligne de contact. Il s'agissait notamment de la fourniture d'aliments et de services de base, comme l'accès aux services publics (eau, électricité), l'éducation et les soins de santé. Dans les zones contrôlées par le gouvernement, les projets échantillonnés ont démontré qu'ils contribuaient à atténuer le stress et la souffrance de plus d'un million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Jusqu'en 2016, les partenaires avaient inclus certaines possibilités de moyens de subsistance et de rétablissement dans les activités de projet, par exemple, par la création de revenus, des transferts d'argent ou des subventions aux microentreprises. Lorsque les contributions humanitaires des donateurs ont diminué, ces activités ont été en grande partie abandonnées. Le redressement rapide et le soutien au lien entre l'aide humanitaire, le développement et la stabilisation dans l'est de l'Ukraine ont été limités dans l'ensemble des secteurs du Ministère.

L'accès humanitaire dans les zones contrôlées par des entités non gouvernementales était difficile pour des raisons politiques. Dans ces régions, les partenaires multilatéraux et plusieurs ONG internationales ont apporté un soutien essentiel par l'intermédiaire d'organisations locales, mais ont été limités dans la portée de leurs engagements par les autorités *de facto*.



Efficiency

Efficiencia

Malgré l'évolution de la conjoncture, les projets dans les divers volets de programmation ont été efficaces et comportaient des systèmes de gestion de projet adéquats. Le Ministère avait une capacité limitée de mesurer le rendement au niveau des secteurs, des programmes et du Ministère et d'établir des rapports à cet égard.

Les facteurs externes ont eu une influence sur l'efficacité de la mise en œuvre des projets. Ces facteurs sont notamment :

1. les changements à la structure ou au mandat des institutions nationales;
2. les changements au sein du personnel du gouvernement de l'Ukraine;
3. les processus d'approbation longs et tardifs pour les documents stratégiques et juridiques du gouvernement de l'Ukraine.

Ces défis et ces risques, dans une certaine mesure, auraient pu être atténués grâce à des plans de gestion des risques.

Les rapports financiers et narratifs ont indiqué qu'en général, les ressources de projet ont été utilisées de façon efficace, qu'elles étaient conformes aux plans approuvés et qu'elles étaient axées sur l'atteinte de résultats. Des systèmes appropriés de gestion du rendement axés sur les résultats au niveau des projets ont été le principal facteur contribuant à l'efficacité des projets.

Les cadres de rendement des projets étaient fondés sur des modèles logiques approuvés. En principe, les projets ont suivi un modèle de rapports axés sur les résultats dans les rapports d'étape annuels et trimestriels. Les projets ont utilisé des plans de travail annuels et trimestriels qui permettaient une planification plus souple et la capacité de réagir aux changements externes. Les ressources financières et humaines ont été disponibles à temps pour la mise en œuvre des activités.

Deux stratégies de développement par pays ont été élaborées pour les périodes 2009-2014 et 2014-2019. En principe, elles comprenaient des modèles logiques tant au niveau du programme de qu'au niveau sectoriel, par exemple, la croissance économique durable. Le programme de développement n'avait pas de cadre logique approuvé durant la période visée par l'évaluation. Le PSOP et les programmes de l'AHI n'avaient pas de stratégies propres au pays, mais le PSOP en avait une à l'échelle globale établissant les balises pour les rapports.

En 2018, un cadre-pays intégré a été élaboré pour tous les programmes d'aide internationale en Ukraine. Toutefois, on n'a pas donné suite à cette initiative et elle n'a pas mené à une approche globale d'intervention intégrée avec des voies communes d'établissement de rapports.

Les évaluateurs n'ont pas pu tirer de conclusions complètes sur l'efficacité de la programmation puisqu'il n'existait aucun cadre de mesure du rendement au niveau sectoriel pour le programme de développement ni de cadre de mesure du rendement propre à l'Ukraine pour les programmes IHA et PSOP.



Durabilité

Durabilité

La durabilité des programmes était difficile dans le contexte de l'instabilité politique chronique et de la fragilité de la situation sur le plan de la sécurité dans le pays. Malgré cela, les investissements du Ministère ont donné des résultats durables dans certains domaines thématiques.

La probabilité d'obtenir des résultats durables était plus élevée dans les secteurs où il y avait un engagement clair et une volonté de réforme, par exemple, la réforme de la police, le secteur bancaire et l'agriculture. Dans ces domaines, les programmes d'aide internationale ont aidé à élaborer et à mettre en œuvre des réformes et des interventions plus susceptibles de durer.

Souvent, les interventions financées par AMC ne tenaient pas compte des stratégies de sortie ou de gestion des risques pendant les phases de conception ou de mise en œuvre, ce qui laissait passer des occasions de contribuer aux résultats cumulatifs avec un plus grand degré de durabilité.

L'instabilité politique et la fragilité de la situation sur le plan de la sécurité dans le pays ont limité la viabilité de certains objectifs des programmes, en particulier dans le secteur de l'avancement de la démocratie. Toutefois, ce secteur demeure l'un des secteurs essentiels de l'appui au développement en Ukraine.

Facteurs ayant eu un effet positif sur la durabilité des résultats :

- des partenaires de mise en œuvre qualifiés, qui ont bien travaillé avec le gouvernement ukrainien et des organisations non gouvernementales engagés;
- une bonne mise en œuvre des projets et de bons systèmes de gestion de projet;
- l'appropriation des projets par des homologues ukrainiens;
- des activités de renforcement des capacités à tous les niveaux;
- le plaidoyer en faveur de réformes par AMC et le gouvernement ukrainien.

Facteurs ayant eu un effet négatif sur la durabilité des résultats :

- l'instabilité politique et la fragilité de la situation sur le plan de la sécurité, caractérisée par de fortes influences extérieures;
- le manque d'attention accordée aux stratégies de sortie explicites dans le cadre de la programmation, y compris au niveau des projets;
- l'absence de vision explicite à long terme de la durabilité, en particulier du passage de la réponse aux crises et de la stabilisation (financés principalement par le PSOP et l'IHA) aux efforts de reconstruction, de consolidation de la paix et de développement à long terme.



Égalité des genres

Égalité des genres

Stratégie pour l'égalité des genres du Programme de développement en Ukraine

En vertu du Cadre de programmation-pays de 2009, le Programme de développement a élaboré des lignes directrices pour aider les organisations de mise en œuvre à atteindre efficacement des résultats en matière d'égalité des genres en Ukraine. Il énonçait les engagements suivants :

1. Intégrer l'égalité des genres comme de thème transversal à tous les programmes, en allouant au moins 10 % de la valeur totale de chaque projet technique à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action en matière d'égalité des genres.
2. Soutenir la programmation propre à l'égalité des genres dans les thèmes prioritaires.
3. Promouvoir l'égalité des genres par le dialogue continu sur les politiques avec le gouvernement ukrainien, la société civile et les partenaires du secteur privé.

Le Canada était considéré comme un défenseur clé de l'égalité des genres en Ukraine. De solides résultats en matière d'égalité des genres ont été obtenus dans le secteur de l'agriculture du programme de développement et dans le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP).

Divers intervenants ont perçu le Canada comme un chef de file dans la promotion de l'égalité des genres en Ukraine. Le Canada a abordé la question de l'égalité des genres à tous les niveaux, y compris par sa participation au G7 et le leadership qu'il a exercé à cet égard, les visites politiques et diplomatiques, ainsi qu'au moyen de ses programmes. La *Politique d'aide internationale féministe du Canada* (2017) a eu un effet positif sur les activités de défense des intérêts en faveur de l'égalité des genres et a renforcé la programmation à cet égard. Du personnel spécialisé dans l'égalité des genres et le développement a été affecté à l'ambassade à titre de point de contact, y compris un conseiller local en matière d'égalité des genres qui a travaillé en étroite collaboration avec des conseillers à l'administration centrale.

L'égalité des genres a été bien intégrée aux programmes de développement et a donné de bons résultats. Par exemple, le projet d'amélioration de la compétitivité du secteur laitier a permis de lancer de nouvelles formes de petites et moyennes entreprises agroalimentaires et de fermes familiales qui étaient enregistrées auprès de femmes propriétaires ou de jeunes couples en parts égales. Les fermes sélectionnées ont été dotées d'équipement moderne, ce qui a augmenté les revenus et permis aux femmes de jouer un plus grand rôle dans la gestion des fermes pendant que leur mari s'occupait des exploitations agricoles. De plus, le projet de formation à l'appui du commerce et de l'investissement entre le Canada et l'Ukraine comprenait des séances de formation sur l'égalité des genres portant sur la diversité et la discrimination, et leur incidence sur les activités d'exportation.

L'appui du Canada à la réforme de la police a contribué à faire progresser l'égalité des genres grâce à la participation et au leadership accrus des femmes. Le lancement en 2018 de l'Association ukrainienne des femmes dans les forces de l'ordre en est un exemple important. Le service de police a également porté une attention accrue à la violence basée sur le sexe et a intégré ce volet à ses programmes de formation policière.

Le Canada a apporté un soutien utile au vice-premier ministre responsable de l'intégration européenne et euro-atlantique, qui était chargé de la coordination de l'égalité des genres en Ukraine. Le soutien consistait notamment à aider l'Ukraine à renforcer le cadre national d'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ratifiée par l'Ukraine en 1981.



Conclusions

Conclusions



Le programme d'aide internationale du Canada en Ukraine correspondait bien aux besoins et aux priorités nationales du pays. La réactivité et la flexibilité d'AMC dans la programmation humanitaire et de stabilisation ont été particulièrement importantes immédiatement après la Révolution de la dignité de 2014 et le déclenchement du conflit dans l'est de l'Ukraine. Au cours de cette période, le Ministère a considérablement accru et diversifié son portefeuille d'activités financées dans le pays. Les programmes menés par des partenaires portaient sur les besoins urgents en matière de stabilisation politique et économique, d'aide humanitaire et de gouvernance. L'intervention souple et agile d'AMC a été appuyée par des processus internes rapides, une bonne communication entre l'administration centrale et l'ambassade à Kiev et des relations de longue date avec des partenaires expérimentés.

À mesure que la crise se prolongeait, des lacunes dans les processus du Ministère et un manque de cohérence entre les différents volets de programmation ont révélé des occasions manquées de faire la transition de la réponse à la crise à la reconstruction à long terme, à la consolidation de la paix et aux efforts de développement dans l'est de l'Ukraine. La communication entre les volets de programmation a été bonne tout au long de la période visée par l'évaluation. Des exemples de cohérence interne existaient, mais les mécanismes distincts de programmation, d'établissement de rapports et d'approbation de chaque volet de programmation ont restreint la capacité du Ministère à atteindre une cohérence stratégique interne accrue. Comme chaque programme s'occupait d'un grand nombre de priorités, l'appui au sein de certains secteurs et entre les secteurs était fragmenté. Compte tenu de l'absence de stratégie intégrée, à long terme et approuvée propre au pays, qui incluait de façon significative tous les volets de programmation pertinents, l'aide internationale canadienne n'a pas été en mesure de transposer les réussites entre les volets et les calendriers. En l'absence de cadre de rendement commun, les progrès généraux du Canada vers l'atteinte des résultats globaux en Ukraine étaient difficiles à renforcer.

Malgré le manque de cohérence dans la planification et la communication des résultats, le programme d'aide internationale du Canada à l'Ukraine a donné des résultats remarquables en matière de réforme de la police, de promotion de l'égalité des genres et de justice pour mineurs. Un leadership politique fort a appuyé une image positive de l'aide internationale du Canada en Ukraine.



Recommandations et réponses de la gestion

Recommandation	Réponse de la gestion
<p data-bbox="85 182 852 282">Préciser les attentes et les responsabilités des intervenants du Ministère en ce qui a trait au lien entre aide humanitaire-développement-paix.</p> <p data-bbox="85 319 884 768">1. Le sous-ministre des Affaires étrangères et le sous-ministre du Développement international devraient établir un processus ministériel pour préciser les attentes et les responsabilités des différents intervenants ministériels en ce qui concerne les programmes interdépendants. Ce processus devrait permettre de déterminer les rôles et les responsabilités des programmes ministériels dans différents pays où la totalité ou une partie des intervenants ministériels sont opérationnels. Il devrait permettre de cerner des options pour favoriser un meilleur financement entre les liens et combler les lacunes existantes dans le financement de la prévention et des efforts de rétablissement à long terme.</p> <p data-bbox="123 805 880 1286">Le processus devrait être conforme aux actions énoncées dans la <i>Recommandation du CAD de l'OCDE sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix</i> et tenir compte des contraintes structurelles et financières à l'échelle du Ministère limitant la programmation interdépendante, dont l'Ukraine est un exemple. Dans les cas où plusieurs volets ministériels ont des programmes dans un pays donné, le processus devrait préciser qui dirige et élabore une vision et un plan stratégique ministériels intégrés. Pour l'Ukraine, ceci devrait s'appuyer sur le travail d'ébauche des cadres-pays intégrés et sur le travail du Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques pour élaborer un processus canadien intégré d'analyse des conflits.</p>	<p data-bbox="923 182 1058 211">Acceptée.</p> <p data-bbox="923 254 1789 596">Le Secteur des enjeux mondiaux et du développement, le Secteur de la sécurité internationale, et le Bureau des opérations d'aide internationale collaboreront à l'identification d'options pour améliorer l'approche du Département en matière de programmation Nexus, y compris les outils, les rôles et les responsabilités, les orientations, etc., conformément à la <i>Recommandation du CAD de l'OCDE sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix</i> (2019). Une option recommandée sera présentée pour discussion au comité exécutif.</p>

Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb

Recommandation	Réponse de la gestion
<p data-bbox="85 177 842 279">Cibler les programmes de développement et répondre aux besoins de reconstruction et de rétablissement à moyen et à long terme dans l'est de l'Ukraine</p> <p data-bbox="85 314 884 725">2. Le sous-ministre adjoint, Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb, devrait réduire le nombre de secteurs de programmation pour le programme de développement de l'Ukraine, misant sur ceux où il existe de bonnes perspectives de résultats durables et un véritable engagement de réforme. Lorsque pertinent, le Secteur devrait exécuter des interventions qui tiennent compte davantage des besoins de consolidation de la paix, de reconstruction et de rétablissement à moyen et à long terme dans l'est de l'Ukraine et veiller à la complémentarité des interventions de développement, d'aide humanitaire, de paix et de stabilisation.</p>	<p data-bbox="923 177 1058 208">Acceptée.</p> <p data-bbox="923 248 1761 416">a) Le programme garantira que les options de réduction de ses sous-secteurs seront examinées lors du prochain cycle de planification des investissements (printemps 2020) et réduira davantage le nombre de sous-secteurs lors du prochain exercice de planification stratégique (2022).</p> <p data-bbox="923 456 1796 936">b) Le Programme de développement de l'Ukraine organisera également une réunion conjointe avec le Programme des opérations de paix et de stabilisation et la Division de l'assistance humanitaire internationale d'ici le 31 mars 2020 pour discuter des opportunités et définir des actions spécifiques conformes aux recommandations du « Groupe de contact de liaison » dirigé par le Programme pour la stabilisation et les opérations de la paix, la Direction générale d'assistance humanitaire internationale, et le Bureau des opérations d'aide internationale (voir recommandation 1) visant à renforcer la complémentarité mutuelle, notamment en examinant les possibilités appropriées pour la division de mettre en œuvre des interventions qui répondent aux besoins de reconstruction et de relèvement à moyen et à long terme dans l'est de l'Ukraine.</p>
<p data-bbox="85 965 629 996">Faciliter la planification de la durabilité</p> <p data-bbox="85 1031 884 1270">3. À l'appui de la durabilité, le sous-ministre adjoint, Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb, devrait élaborer des stratégies de sortie dans les domaines thématiques où l'aide sera progressivement éliminée. Celles-ci devraient inclure des exigences pour les partenaires qui doivent être prises en compte pendant la conception des projets.</p>	<p data-bbox="923 965 1058 996">Acceptée.</p> <p data-bbox="923 1036 1796 1373">Les chefs d'équipe des projets sont chargés par le directeur de programme de coordonner et de gérer les projets en vue d'obtenir des résultats au niveau du sous-secteur et du programme. À l'avenir, des stratégies de sortie seront nécessaires pour les sous-secteurs avant leur suppression. À compter du mois d'octobre 2019, les plans de mise en œuvre de projet pour les nouveaux projets incluent des plans de durabilité avec des stratégies de sortie le cas échéant. La qualité et la mise en œuvre des plans de durabilité seront surveillées par le biais de rapports opérationnels soumis sur une base régulière par les partenaires.</p>



Considérations

Considérations

Possibilités d'harmoniser les objectifs de la programmation canadienne

Étant donné que la situation de l'Ukraine est complexe et fragile, ses besoins sont multiples et changeants. **Le Ministère** pourrait envisager des solutions qui orientent les décisions de programmation vers les problèmes liés à la fragilité et à la résilience avant de s'aligner sur les priorités des volets de programmation. L'analyse des besoins pour tous les programmes dans les crises prolongées pourrait être liée à une compréhension commune des facteurs de conflit dans le pays par tous les volets de programme pertinents.

Le Ministère pourrait relancer un cadre de planification approuvé qui intègre les volets de programme appropriés dans des résultats communs et des cadres de mesure du rendement. Le Canada a approuvé la *Recommandation du CAD de l'OCDE sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*, qui vise à promouvoir une action plus cohérente entre les programmes d'aide humanitaire, de développement et de stabilisation dans les situations de fragilité et de conflit. La recommandation comprend une série de mesures concrètes à mettre en œuvre par chaque donateur.

Le programme de développement pourrait envisager d'établir un lien entre les résultats du programme de croissance économique durable et les intérêts commerciaux généraux du Canada. *L'Accord de libre-échange Canada-Ukraine* pourrait fournir un moyen d'accroître la portée des résultats en matière de développement afin de favoriser une plus grande égalité entre les genres, de bonnes pratiques commerciales et une compétitivité accrue sur le marché en Ukraine.

Stratégies de sortie

Pour tous les **programmes d'aide internationale qui interviennent dans des contextes fragiles**, les volets de programme devraient intégrer des stratégies de sortie dans la conception des projets. Cela comprend la promotion de l'appropriation nationale et locale des projets et un transfert progressif des responsabilités.

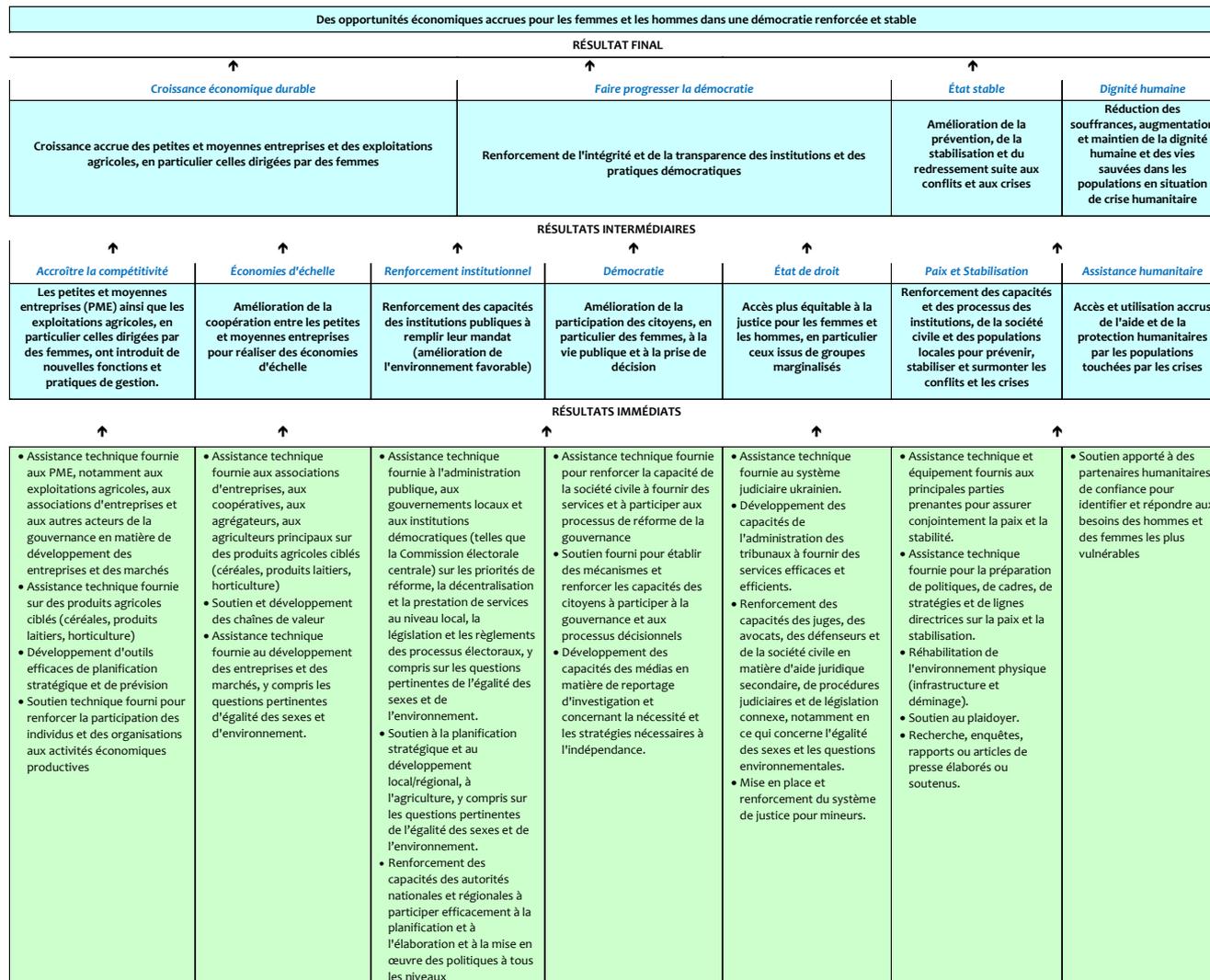


Annexes

Annexe I. Sigles et acronymes

CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
ACDI	Agence canadienne de développement international
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada)
MAECD	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (Canada)
AMC	Affaires mondiales Canada
AHI	Assistance humanitaire internationale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PSOP	Programme pour la stabilisation et les opérations de paix
CED	Croissance économique durable

Annexe II. Modèle logique de programme validé¹ (1/2)



¹ Ce modèle logique de programme consolidé a été reconstruit sur la base du modèle logique de programme 2009-2013, de la stratégie de développement bilatéral du Canada pour l'Ukraine 2014-2019, du projet de modèle logique disponible pour la période 2010-2018, du programme des opérations de paix et de stabilisation d'Affaires mondiales Canada et des documents de la programmation de l'assistance humanitaire internationale, fournis par le Ministère. Le modèle logique consolidé du programme pour l'Ukraine a été validé lors de la mission sur le terrain.

Annexe II. Modèle logique de programme validé (2/2)

EXTRANTS



Activités transversales : Fourniture de conseils politiques, défense des intérêts et négociation avec le gouvernement ukrainien, d'autres acteurs nationaux et la société civile

<ul style="list-style-type: none"> • Soutien technique et financier aux entreprises, y compris les exploitations agricoles, dans les secteurs à forte croissance afin d'accroître leur compétitivité • Planification stratégique et prévisions • Conseils en matière de politique économique alignés sur les normes européennes • Renforcement des capacités des organisations de soutien aux entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de partenariats public-privé • Des outils de planification stratégique et de prévision efficaces • Amélioration des opportunités économiques pour les femmes et les filles • Développement de programmes d'études universitaires dans des secteurs ciblés (notamment l'horticulture et la technologie laitière, l'administration coopérative) 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique pour accroître les capacités professionnelles des journalistes et garantir l'indépendance des reportages • Soutien technique pour améliorer l'accès à l'information • Coopération intercommunale et interrégionale • Soutien à la décentralisation et facilitation du financement régional 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités visant à accroître l'éducation et la sensibilisation civiques et à renforcer la participation aux processus décisionnels locaux • Soutien à la mobilisation des communautés et au renforcement des mécanismes de participation et de la démocratie locale • Soutien à un système électoral indépendant tout au long du cycle électoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des capacités et soutien technique à l'élaboration des politiques et à la rédaction des lois • Sensibilisation juridique et éducation aux droits des citoyens • Soutien à la conception et à la mise en œuvre de mesures de lutte contre la traite des êtres humains • Mise en place et renforcement du soutien à l'aide juridique • Assistance à la mise en œuvre de la réforme judiciaire, y compris le développement des capacités et le renforcement de l'indépendance judiciaire, l'administration des tribunaux • Soutien à la mise en place d'un système de justice pour mineurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la réforme du secteur de la sécurité, y compris la réforme de la police (incluant la fourniture d'équipements) • Soutien à la surveillance du cessez-le-feu • Soutien à la surveillance des droits de l'homme • Soutien à la médiation et à la résolution des conflits et à la cohésion sociale • Soutien à la sensibilisation aux mines, à la surveillance et au déminage • Soutien à l'amélioration de la sécurité des points de contact • Soutien à la planification et à l'élaboration des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide à l'acheminement de l'aide humanitaire • Conseil et assistance à la reconstruction dans les zones touchées
---	--	--	--	--	---	--

ACTIVITÉS