

## Document archivé

L'information archivée sur le Web est disponible à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de dossiers seulement. Elle n'a été ni modifiée ni mise à jour depuis sa date d'archivage. Les pages archivées sur le Web ne sont pas assujetties aux normes Web du gouvernement du Canada. Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez obtenir cette information dans un format de rechange en [communiquant avec nous](#).



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

ACDI \* CIDA



# ÉVALUATION DU PROGRAMME-PAYS – UKRAINE

## 2004-2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE

JUIN 2011

**Agence canadienne de développement international (ACDI)**

200, promenade du Portage  
Gatineau (Québec) K1A 0G4  
Canada

Téléphone : 819-997-5006 / 1-800-230-6349 (sans frais)  
Pour personnes malentendantes ou souffrant de troubles de la parole  
819-953-5023 / 1-800-331-5018 (sans frais)  
Télécopieur : 819-953-6088

Site Web : [www.acdi-cida.gc.ca/evaluations-f](http://www.acdi-cida.gc.ca/evaluations-f)  
Courriel : [info@acdi-cida.gc.ca](mailto:info@acdi-cida.gc.ca)

*This publication is also available in English under the title: Evaluation of CIDA's Ukraine Program, 2004-2009.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2012  
Imprimé au Canada

# REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation tient à souligner l'excellent soutien fourni par la direction et le personnel de l'ACDI à Gatineau. En Ukraine, malgré leur emploi du temps chargé, l'ambassadeur du Canada, Daniel Caron, et la chef de l'Aide, Kati Csaba, nous ont appuyés et ont accepté de maintenir l'horaire établi au préalable malgré le fait que d'autres visites officielles s'y soient déroulées simultanément. Nous tenons également à remercier le personnel canadien et le personnel recruté sur place pour leur collaboration, ainsi que l'expert-conseil recruté sur place, qui a permis à la mission de respecter l'horaire établi.

Nous aimerions remercier l'équipe d'experts-conseils à Dada International composée de Susanne Duska, chef d'équipe et responsable de l'égalité entre les sexes, de Keith Ogilvie, responsable de la gouvernance, et de Dick Gold, responsable du développement du secteur privé. À Gatineau, nous exprimons notre appréciation à Gina Watson et aux autres gestionnaires de programmes, ainsi qu'aux conseillers techniques qui ont fourni des observations et aidé l'équipe à obtenir les documents nécessaires. Enfin, nous souhaitons remercier toutes les personnes qui ont participé aux entrevues au Canada et en Ukraine, à savoir les représentants des agents d'exécution, des partenaires locaux et du gouvernement. Malgré les contraintes de temps et parfois le peu de préavis, tous se sont prêtés de bonne grâce aux entrevues et ont fourni de précieuses observations.

À la Direction de l'évaluation, nous tenons à remercier Rémy Beaulieu qui a agi à titre de gestionnaire de l'évaluation, avec l'aide de Muhammad Hussain, agent d'évaluation.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Goberdhan Singh

Directeur général

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>1</b>
<b>1.0 APPROCHE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION</b> .....	<b>11</b>
1.1 RAISON D'ÊTRE, BUT ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION.....	11
1.2 CRITÈRES D'ÉVALUATION, QUESTIONS ET ENJEUX STRATÉGIQUES.....	11
1.3 APPROCHE D'ÉVALUATION, ÉCHANTILLONNAGE ET MÉTHODES DE COLLECTE DES DONNÉES .....	13
1.4 DIFFICULTÉS ET LIMITES DE L'ÉVALUATION.....	14
<b>2. CONTEXTE DU PAYS ET COOPÉRATION TECHNIQUE</b> .....	<b>15</b>
2.1 CONTEXTE DU PAYS .....	15
2.2 RAISON D'ÊTRE DE L'ENGAGEMENT DE L'ACDI EN UKRAINE .....	19
2.3 PROGRAMME DE COOPÉRATION TECHNIQUE DE L'ACDI EN UKRAINE .....	21
2.4 AUTRES DONATEURS FOURNISSANT DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EN UKRAINE .....	26
<b>3. PRINCIPAUX RÉSULTATS PAR SECTEUR</b> .....	<b>28</b>
3.1 SECTEUR DE LA GOUVERNANCE : PERTINENCE, EFFICACITÉ ET DURABILITÉ .....	28
3.2 SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : PERTINENCE, EFFICACITÉ ET DURABILITÉ.....	34
3.3 INTÉGRATION DES THÈMES TRANSVERSAUX .....	40
<b>4. PRINCIPALES CONSTATATIONS RELATIVES AU RENDEMENT DU PROGRAMME</b> .....	<b>49</b>
4.1 COHÉRENCE.....	49
4.2 EFFICIENCE .....	53
4.3 PRINCIPES DE GESTION .....	56
4.4 GESTION DU RENDEMENT .....	60
<b>5. CONSTATATIONS SUR LES MODALITÉS DE PRESTATION DE L'AIDE</b> .....	<b>62</b>
5.1 ANALYSE GLOBALE .....	62
5.2 MÉCANISMES D'EXÉCUTION : À QUEL POINT SONT-ILS DIRECTIFS? RÉACTIFS? .....	67
5.3 MÉCANISMES DE PRESTATION DE L'AIDE .....	69
5.4 TYPES D'INVESTISSEMENT.....	71
<b>6. CONCLUSIONS, LEÇONS RETENUES ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>72</b>
6.1 CONCLUSION .....	72
6.2 LEÇONS RETENUES .....	75
6.3 RECOMMANDATIONS ET CONSIDÉRATIONS ORGANISATIONNELLE.....	78
<b>ANNEXE A : RÉSUMÉ DU CADRE DE RÉFÉRENCE</b> .....	<b>82</b>
<b>ANNEXE B - LISTE DES PROJETS EXAMINÉS</b> .....	<b>86</b>
<b>ANNEXE C - LISTE DES DOCUMENTS EXAMINÉS</b> .....	<b>90</b>
<b>ANNEXE D - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES</b> .....	<b>95</b>
<b>ANNEXE E - CADRE D'ÉVALUATION DES PROJETS ET DU PROGRAMME</b> .....	<b>99</b>

<b>ANNEXE F - RÉSUMÉ DES DÉCAISSEMENTS DE L'ACDI POUR LE PROGRAMME, DE 2004-2005 À 2009-2010.....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE G –MODÈLE LOGIQUE .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE H – TABLEAU RÉCAPITULATIF DES NOTES OBTENUES PAR LES PROJETS DE L'ÉCHANTILLON .....</b>	<b>106</b>

## **Tableaux**

Tableau 1. Projets de l'échantillon – SECTEUR DE LA GOUVERNANCE .....	86
Tableau 2. Projets de l'échantillon – SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....	87
Tableau 3 : Caractéristiques de l'échantillon .....	89
Tableau 4. Décaissements de projet par direction générale, exercice financier 2004-2005 à 2009-2010 .....	103
Tableau 5. Décaissements de projet par secteur, exercice financier 2004-2005 à 2009-2010....	103
Tableau 6. Décaissements de l'ACDI en Ukraine 2005-2008 par rapport aux autres pays donateurs .....	104
Tableau 7. Résumé des notes obtenues par les projets de l'échantillon par critère d'évaluation et par secteur .....	106

## Liste des sigles et des acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Agent d'exécution canadien
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BGD	Bureau de la gouvernance démocratique
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEI	Communauté des États indépendants
CEP	Chef d'équipe de projet (ACDI)
CIEP	Centre international des études politiques (Ukraine)
CPP	Cadre de programmation-pays
DDC	Direction du développement et de la coopération (Agence suisse pour le développement et la coopération)
DEMM	Direction de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb (ACDI)
DGPC	Direction générale des partenariats avec les Canadiens (ACDI), auparavant la Direction générale du partenariat canadien
FCIL	Fonds canadien d'initiatives locales
LCEE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MCL	Méthode du cadre logique
Oblast	Division administrative ukrainienne comparable à une province
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RARP	Rapport annuel sur le rendement du projet/programme (ACDI)
Rayon	Unité administrative ukrainienne comparable à un district
RNB	Revenu national brut
SFI	Société financière internationale
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

# Résumé

## 1. Approche et méthode d'évaluation

Dans le cadre des engagements pris par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en faveur de l'apprentissage et de la responsabilisation, le rendement du Programme de l'Ukraine a été évalué au cours de la période s'échelonnant entre 2004 et 2009. L'évaluation a porté sur les réalisations au niveau des effets et sur la manière dont les résultats ont été atteints sous l'angle des processus de gestion.

L'équipe d'évaluation était consciente du fait que le Programme de l'Ukraine a connu de nombreux changements pendant la période visée par l'évaluation, notamment un processus de décentralisation. En outre, l'équipe était préoccupée depuis quelque temps par l'équilibre entre les modèles d'exécution réactif<sup>1</sup> et directif<sup>2</sup>, les projets à étapes multiples, les virages dans les politiques, les enjeux liés aux ressources humaines et le rôle des spécialistes au sein du Programme. Un grand nombre de ces enjeux ne sont pas exclusifs au Programme de l'Ukraine, mais sont le reflet de tendances à l'échelle de l'Agence.

La méthode d'évaluation s'inspire d'un modèle générique élaboré par la Direction de l'évaluation. Les évaluateurs ont sélectionné un échantillon de projets pour examen en se fondant sur les critères énoncés dans le cadre de référence. L'échantillon de 20 projets représentait 57,4 % des décaissements du Programme entre 2004 et 2009. Sa structure correspond aux caractéristiques dominantes du Programme, c'est-à-dire des projets bilatéraux dans les deux secteurs de concentration principaux (la gouvernance démocratique et le développement économique), qui représentaient 95 % des décaissements du Programme.

Pour répondre à la question « Qu'est-ce qui a été réalisé en utilisant les fonds publics du Canada? », les évaluateurs ont retenu les critères suivants : la pertinence, l'efficacité et la durabilité, ainsi que l'intégration des thèmes transversaux (l'égalité entre les sexes, les jeunes et l'environnement). La manière dont ces résultats ont été réalisés a été examinée à la lumière des critères suivants : la cohérence, l'efficacité, les principes de gestion de la Déclaration de Paris et la gestion du rendement. L'information sur les projets a été rassemblée dans des grilles d'évaluation détaillées à des fins de synthèse et de comparaison et corroborée au moyen d'une centaine d'entrevues au Canada et en Ukraine.

---

<sup>1</sup> Le modèle d'exécution réactif est utilisé lorsque l'ACDI accepte d'appuyer des initiatives de développement conçues par un promoteur.

<sup>2</sup> Le modèle d'exécution directif est utilisé lorsque l'ACDI dirige la conception d'initiatives de développement.

## 2. Contexte du pays et coopération technique

La période faisant l'objet de l'examen a coïncidé avec des bouleversements politiques et économiques, en commençant par la révolution orange et en se terminant par la crise financière mondiale. Entre les deux, on a assisté à l'euphorie et à la désillusion des Ukrainiens à la suite d'élections fréquentes et du renouvellement constant des élus. Parallèlement, on assistait à des changements à la fois dans la structure et le personnel des ministères et des administrations des oblasts. L'instabilité de la conjoncture politique a nui à la capacité du gouvernement de l'Ukraine à mettre en œuvre des réformes. L'élection récente d'un président favorable à la centralisation du pouvoir aux mains de l'administration présidentielle est à la fois prometteuse et préoccupante. Les donateurs accueillent favorablement la perspective d'une direction plus ferme pour diriger les réformes économiques, mais la société civile appréhende les risques de la centralisation du pouvoir sur les libertés démocratiques chèrement acquises. Des problèmes de gouvernance considérables continuent d'avoir une incidence sur les fondements du progrès économique et social durable, y compris des enjeux liés à la gestion des ressources publiques, à la réforme de l'administration publique et à la primauté du droit.

Sur la scène économique, l'Ukraine a fait des progrès prometteurs en maintenant un taux de croissance annuel moyen de 7 % pendant quelques années. Toutefois, elle possède de nombreuses caractéristiques propres aux pays à revenu intermédiaire comme les disparités de revenus, particulièrement entre les régions rurales et urbaines, ainsi qu'un grand nombre de travailleurs à faible revenu qui se situent immédiatement sous le seuil de la pauvreté et qui sont particulièrement vulnérables aux ralentissements économiques. La crise financière de 2008 a frappé l'Ukraine plus durement que les autres pays de la région et a révélé des faiblesses fondamentales dans les secteurs financier et économique du pays. La réputation de l'Ukraine en tant qu'endroit plus difficile que d'autres pour faire des affaires a nui à la confiance des entrepreneurs et à la capacité d'attirer l'investissement étranger direct dont le pays a besoin.

Les structures administratives de l'Ukraine sont dotées d'un personnel nombreux et instruit. Toutefois, après des années de travail dans une économie dirigée, la main-d'œuvre du pays accuse un déficit à la fois dans les compétences techniques et les attitudes nécessaires pour réaliser une transition efficace vers une économie de marché démocratique.

Un héritage de dysfonctionnement interministériel, la délimitation floue des rôles et des responsabilités et le manque d'inspection ou de vérification indépendantes pourraient restreindre considérablement les progrès sur la scène politique et économique. Malgré des améliorations sur de nombreux plans, d'importantes difficultés persistent afin d'améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration publique, des dépenses publiques, du système judiciaire et de la réglementation commerciale.

**La logique de l'engagement de l'ACDI** en Ukraine repose sur son mandat traditionnel de réduction de la pauvreté, les objectifs stratégiques de la politique étrangère du Canada et les intérêts d'une communauté ukraino-canadienne active. La programmation du Canada en

Ukraine remonte aux premiers jours de l'indépendance du pays en 1991. Entre 2004 et 2009, les décaissements de l'ACDI en Ukraine ont totalisé environ 99 millions de dollars, ce qui classe le Canada au quatrième rang des donateurs bilatéraux. L'Ukraine est actuellement un des pays prioritaires de l'ACDI, le seul situé en Europe de l'Est.

Le Cadre de programmation-pays (CPP) 2002-2006 a orienté le Programme pendant la plus grande partie de la période faisant l'objet de l'évaluation. Un intervalle de deux ans a suivi avant l'approbation du CPP de 2009-2014. Entre-temps, la sélection des projets a en grande partie suivi les orientations du document de 2002. Les initiatives du Programme étaient dirigées vers les structures de gouvernance et les capacités institutionnelles d'une part et la société civile d'autre part. Le CPP a fait ressortir les deux secteurs d'intervention principaux, à savoir l'élaboration des politiques et la primauté du droit, dans des créneaux où le gouvernement de l'Ukraine a pris des engagements réels et à part entière en faveur des réformes. Bien que la gouvernance ait été le concept général, le bien-être économique a également été ciblé par l'entremise d'interventions en agriculture, commerce et du développement des PME en adoptant la même approche ascendante et descendante. Le document était solidement aligné avec les besoins du pays.

L'ACDI a joui d'un avantage comparatif par rapport à d'autres donateurs, grâce à la participation de membres de la communauté ukraino-canadienne qui possédaient des compétences pertinentes. L'Agence a développé des créneaux dans des domaines tels que l'élaboration des politiques au gouvernement central, le développement des coopératives d'épargne et de crédit et les techniques agricoles.

Le Canada a fait partie des cinq principaux donateurs bilatéraux pendant la période à l'étude. Les principaux donateurs bilatéraux en Ukraine pendant la période ont été dans l'ordre les États-Unis, l'Allemagne et la Suède. L'Union européenne (UE) a occupé de loin le premier rang, étant donné qu'elle est directement concernée par l'objectif de l'Ukraine d'intégrer l'UE. Des acteurs de plus petite taille comme le Canada et la Suisse ont dû faire preuve de souplesse et d'innovation.

### **3. Principaux résultats dans les secteurs de la gouvernance et du développement économique**

À titre d'énoncé général, l'équipe d'évaluation affirme avec confiance que les projets qui font partie du Programme bilatéral pour l'Ukraine ont obtenu un bon rendement pendant la période à l'étude (de 2004 à 2009).

**Pertinence.** Les projets dans les secteurs de la gouvernance et du développement économique ont obtenu une note élevée pour le critère de la pertinence par rapport aux besoins que le gouvernement de l'Ukraine et les sources internationales ont définis comme étant cruciaux. Les projets étaient bien alignés sur le CPP de 2002, individuellement et en tant qu'ensemble d'initiatives complémentaires qui agissent en synergie. Le meilleur indicateur de la pertinence

était la demande répétée de la part du gouvernement de l'Ukraine de maintenir l'engagement de l'ACDI en fournissant une assistance technique de plus en plus ciblée, par exemple dans le sous-secteur de l'agriculture. Bien que la lutte contre la pauvreté n'ait pas été un objectif explicite des projets, quelques projets ont fait preuve de pertinence sociale au chapitre des bénéficiaires, par exemple les collectivités rurales défavorisées ou les jeunes en chômage.

**Efficacité.** La majorité des projets ont atteint les objectifs escomptés et plusieurs ont dépassé leurs objectifs. Des effets en profondeur ont pu être observés sur le plan de l'adoption de structures institutionnelles, de lois, de politiques et de processus. Ces résultats positifs sont confirmés par le fait que l'équipe du Programme a encouragé de nombreuses « premières », c'est-à-dire des projets pilotes qui ont ensuite été répétés par l'organisme de mise en œuvre initial, d'autres donateurs, les administrations du gouvernement central et des oblasts ou des groupes communautaires. Les projets qui fournissaient des outils et des compétences pratiques et des possibilités de mentorat pour la mise en œuvre des plans ont démontré des résultats durables quant au maintien de l'utilisation des documents, des méthodes et des formateurs ayant reçu la formation.

Dans le secteur du développement économique, les signes qui laissaient supposer des possibilités de création de revenus et de chaînes de valeur ont permis de recueillir l'adhésion de particuliers, d'associations communautaires et d'organismes gouvernementaux. Des résultats comme ceux qui sont consignés dans le présent rapport ont été soulignés par les représentants du gouvernement de l'Ukraine et les bénéficiaires locaux des projets comme exemples exceptionnels d'appui des donateurs dans le secteur. Un résultat important et imprévu dans le secteur de la gouvernance a été le changement dans les mentalités et les comportements des fonctionnaires, qui voient maintenant un avantage à ce que les collectivités définissent leurs priorités.

En règle générale, les projets ont été considérés comme efficaces par rapport au coût, étant donné que les objectifs ont été atteints ou même dépassés tout en respectant les budgets. Les projets pilotes pouvaient compenser les coûts initiaux d'une innovation grâce à la répétition. De nombreux projets ont pu mobiliser des ressources comme l'utilisation de spécialistes volontaires et des contributions financières ou en nature en provenance de divers intervenants. Plusieurs projets ont tiré parti de gestionnaires et d'employés locaux qualifiés et certains projets ont obtenu du financement supplémentaire en provenance d'autres donateurs.

**Durabilité.** Les projets dans les deux secteurs ont pu profiter d'échéances favorables qui leur ont permis d'atteindre les objectifs, souvent au moyen de projets à étapes multiples qui visaient à consolider les gains ou à élargir la portée des projets. Là encore, l'ACDI faisait bande à part parmi les donateurs en raison de cette caractéristique positive de la programmation. Les projets de développement économique s'en sont tirés un peu mieux que les projets dans le domaine de la gouvernance sur le plan de la durabilité, principalement parce que ces derniers disposaient de capacités financières plus restreintes. La possibilité de création de revenus et la rentabilité manifeste de plusieurs projets de développement économique, ainsi que les jumelages avec

des institutions existantes, ont assuré leur pérennité. Dans le secteur de la gouvernance, les perspectives de durabilité étaient meilleures lorsque les résultats pouvaient être uniformisés dans des processus, ancrés dans des institutions ou officialisés dans des lois.

**Thèmes transversaux.** Bien que des efforts et des sommes considérables aient été investis pour faire progresser l'égalité entre les sexes, les résultats n'ont pas été au niveau espéré pour diverses raisons, en partie à cause des attitudes patriarcales bien présentes dans la société ukrainienne, du manque d'engagement de la part du gouvernement de l'Ukraine envers l'égalité entre les sexes (p. ex. la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes - CEDAW) et du manque de spécialistes sur place. Bien que l'administration centrale de l'ACDI ait déployé de nombreux efforts pour rédiger des stratégies, des lignes directrices et des programmes de formation en matière d'égalité entre les sexes, l'équipe du Programme s'est heurtée à une certaine résistance de la part de certains partenaires ukrainiens. Les thèmes des jeunes et de l'environnement auraient pu faire l'objet d'une attention accrue, compte tenu des possibilités de rentabiliser les investissements, notamment dans la formation technique, le développement économique et l'appui aux coopératives et à l'agriculture.

## 4. Principales constatations relatives au rendement du Programme

**Cohérence.** En théorie, il y avait des possibilités d'interaction entre les projets de l'ACDI et entre ces derniers et ceux d'autres donateurs afin de tirer des avantages réciproques. Dans les faits, on a assisté à certaines occasions manquées. Dans le secteur de la gouvernance, la réticence du gouvernement de l'Ukraine à diriger la coordination entre les donateurs a influé sur la dynamique des intervenants de l'extérieur. Le secteur du développement économique a obtenu un meilleur bilan sur le plan de la cohérence, car il y a eu des contacts réguliers et même des relations professionnelles établies avec d'autres intervenants qui partageaient des objectifs semblables. Les organismes de mise en œuvre, préoccupés par leurs propres engagements et obligations redditionnelles, accueilleraient favorablement un rôle plus proactif de l'ACDI pour réunir les intervenants des projets dans des discussions sectorielles de fond et l'échange d'expériences.

**Efficienc.** À quelques exceptions près, les projets ont obtenu de bonnes notes pour le critère de l'efficacité, comme en témoigne la gestion judicieuse des ressources financières et humaines. Les frais généraux raisonnables, l'optimisation du change de devises et le recours à du personnel professionnel local selon les besoins étaient des exemples révélateurs. Les AEC ont pesé les coûts et les avantages de visites de courte et de longue durée de spécialistes canadiens en Ukraine ou de séjours d'Ukrainiens au Canada. Un certain nombre d'AEC ont fait remarquer que leur propre efficacité a parfois été compromise par le roulement du personnel et la lenteur de la prise de décision à l'ACDI ou la modification des exigences. Ces considérations ne sont pas exclusives au Programme de l'Ukraine et rejoignent les constatations du rapport de la vérificatrice générale sur l'examen des programmes de l'ACDI en 2009.

**Principes de gestion.** À l'échelon des projets, la prise en charge par les intervenants était excellente et souvent un facteur déterminant de réussite. Toutefois, la prise en charge, ou l'appropriation locale, selon l'interprétation qu'en fait la Déclaration de Paris, était déficiente parce que le gouvernement de l'Ukraine n'avait pas de plan de développement national, assorti de mesures classées par ordre de priorité, susceptible de rallier les donateurs. Les donateurs se sont alignés le mieux qu'ils pouvaient sur les besoins exprimés, mais ont peu utilisé les systèmes locaux. Les conséquences étaient observables dans le faible niveau d'harmonisation, c'est-à-dire une approche fragmentée et des coûts plus élevés dans l'ensemble du système par rapport aux résultats.

**Gestion du rendement.** L'évaluation a fait ressortir des faiblesses dans l'application des principes de la gestion axée sur les résultats (GAR) à l'échelon du Programme, des secteurs et des projets. Le roulement élevé du personnel de l'ACDI pendant la période visée par l'évaluation a mené à des attentes divergentes concernant les résultats et l'établissement de rapports. La moitié des projets examinés avaient fait l'objet d'une évaluation par des tiers et de nombreux projets avaient fait l'objet d'un suivi externe. Vu l'importance de bâtir une mémoire organisationnelle, ces mesures ont été considérées comme très appropriées. La décentralisation pourrait exiger le recours à une autre approche, y compris l'utilisation accrue des spécialistes locaux.

## 5. Constatations sur les mécanismes de prestation de l'aide

**Priorités changeantes.** L'intervalle entre les deux CPP s'est révélé être une période prolongée d'incertitude pendant laquelle des changements dans les politiques ont été envisagés et communiqués de vive voix, mais n'ont pas clairement été compris par les partenaires de mise en œuvre ou les intervenants et les fonctionnaires ukrainiens. Les nouvelles orientations stratégiques, qui visaient à renforcer la concentration afin d'atteindre l'efficacité de l'aide, ont mené à une certaine frustration parmi les partenaires de l'ACDI. Les partenaires canadiens, ukrainiens et internationaux ne seront pas en mesure de centrer ou d'harmoniser leurs initiatives à moins de bien comprendre la façon dont l'ACDI perçoit le Programme dans son ensemble.

**Programmation à étapes multiples.** La programmation à étapes multiples a été un facteur important dans l'obtention de résultats et la durabilité de ceux-ci, tout en atténuant les risques de l'engagement à long terme. La continuité des relations et le degré d'engagement que cette approche a représentés ont été maintes fois soulignés par les intervenants ukrainiens interrogés. Leur opinion favorable envers les projets, et par extension envers l'ACDI, était motivée par la réponse des projets à des besoins réels déterminés sur le terrain. Toutefois, le renouvellement des ententes avec les mêmes agents d'exécution a suscité de la frustration parmi des concurrents potentiels et des pressions de leur part. Vers la fin de la période d'examen, l'équipe du Programme a traité ces enjeux en améliorant l'équilibre entre les projets directifs et réactifs.

**Ressources humaines et compétences spécialisées.** La nature des activités de l'ACDI fait en

sorte qu'elle doit compter sur des sources multiples d'information et de compétences spécialisées pour assurer la continuité et la mémoire organisationnelle. Pour compenser le nombre restreint de spécialistes à l'interne et le roulement du personnel, l'équipe du Programme a retenu les services d'agents de suivi, d'experts-conseils et d'AEC de l'extérieur, ainsi que d'employés recrutés sur place. Dans le contexte de la décentralisation, l'Ukraine compte des spécialistes qui possèdent les compétences et l'expérience internationale nécessaires pour représenter un précieux bassin de ressources humaines.

**Mécanismes d'exécution.** Les évaluateurs sont d'avis que compte tenu de la décentralisation, il y a de la place pour de nouveaux points de vue dans le débat entre projets réactifs et projets directifs. Le mécanisme réactif a fait ses preuves et dans un programme décentralisé, il sera en mesure d'encadrer les projets et d'assurer la cohérence entre ceux-ci. S'il obtient suffisamment de pouvoirs financiers délégués, un programme décentralisé devrait également être en mesure de concevoir des projets qui sont bien adaptés aux besoins et aux contraintes opérationnelles dont les projets doivent tenir compte afin d'obtenir des résultats. Il donnerait probablement plus de latitude pour le dialogue avec le gouvernement de l'Ukraine et les partenaires locaux et permettrait un meilleur accès aux spécialistes par pays et par secteur, ce qui mènerait à des analyses solides.

**Mécanismes de prestation de l'aide.** Le mécanisme bilatéral demeure le mécanisme qui convient le mieux pour exécuter la coopération technique en Ukraine. La seule exception concerne les futures missions d'observation des élections, qui, selon l'avis des évaluateurs, devraient être financées par l'intermédiaire de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens.

**Types d'investissement.** Les résultats démontrent que les fonds réactifs à petite échelle ont été un complément stratégique et précieux à la programmation bilatérale en Ukraine. Si la tendance vers les projets moins nombreux, mais de plus grande taille se confirme, ces fonds seront non seulement utiles, mais essentiels pour que le Programme demeure souple et à l'écoute des besoins.

## 6. Conclusions, leçons retenues et recommandations

Les facteurs qui ont contribué à la réussite des projets et du Programme sont entre autres les suivants :

- Des caractéristiques connues comme des délais suffisants, des liens de confiance, des méthodes éprouvées et des agents d'exécution compétents et résolus;
- Une assistance technique de qualité supérieure, tant sur le plan des connaissances spécialisées que des styles d'échange;
- L'intégration des innovations issues des projets aux structures existantes peut optimiser la durabilité;

- Lorsque des changements dans les comportements et une adhésion précoce des bénéficiaires ou des partenaires sont nécessaires, les voyages d'étude peuvent être utiles pour faire la démonstration de pratiques concrètes et novatrices;
- La collaboration avec des « champions » peut donner un accès aux bons créneaux afin d'optimiser les effets;
- La conception par voie participative et la souplesse dans la mise en œuvre peuvent permettre que le projet demeure pertinent, s'adapte à l'évolution des circonstances et saisisse les occasions qui se présentent;
- L'innovation fondée sur une compréhension subtile de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas, et le soutien permanent à celle-ci jusqu'à ce que les intervenants puissent voir des avantages se concrétiser;
- Le lancement de processus stratégiques à l'échelon des collectivités qui peuvent résister aux changements politiques et à leur corollaire, le renouvellement de l'effectif dans les divers ordres de gouvernement.

Il y a également des leçons sur des aspects à améliorer :

- L'incertitude concernant les orientations de l'ACDI peut avoir une incidence négative sur l'efficacité des projets et les relations avec les partenaires;
- Des changements rapides dans les priorités de l'Agence risquent de créer de la confusion plutôt que de mieux cibler les efforts pour assurer l'efficacité de l'aide.

La Direction de l'évaluation intégrera les leçons retenues de la présente évaluation dans ses activités de diffusion des connaissances issues des évaluations. Compte tenu des nouvelles orientations du CPP de 2009-2014 qui sont axées sur des objectifs de croissance économique et de sécurité alimentaire, l'équipe du Programme doit demeurer consciente du fait que la gouvernance continue d'être un volet fondamental pour l'efficacité du développement dans tous les domaines. Elle doit également trouver un équilibre judicieux entre la concentration et la cohérence d'une part, et la souplesse d'autre part, afin que le Programme demeure pertinent dans un contexte ukrainien en mutation rapide. Les points suivants sont des recommandations soumises au Programme pour examen :

**Recommandation 1 : Orientations stratégiques :** Dans le cadre des objectifs de croissance économique durable et de sécurité alimentaire définis par le CPP de 2009, l'équipe du Programme devrait continuer d'intégrer la gouvernance en tant que thème transversal dans ses secteurs de concentration, particulièrement dans les secteurs stratégiques que sont l'élaboration de politiques publiques fondées sur des preuves et le développement économique communautaire.

**Recommandation 2 : Niveaux national et régional :** L'équipe du Programme devrait continuer de renforcer explicitement la cohérence au niveau des projets et des secteurs au moyen de l'approche descendante (ordres de gouvernement national et régional) et ascendante (gouvernement local, société civile et secteur privé) et de promouvoir les liens horizontaux entre les partenaires, lorsque la situation le justifie.

**Recommandation 3 : Projets directifs et projets réactifs :** Dans le contexte du Projet de modernisation des opérations de l'ACDI, le Programme devrait à l'avenir viser un équilibre approprié entre les exigences de l'Agence en faveur de la programmation directive et le bilan enviable des projets réactifs.

**Recommandation 4 : Échange d'information pour de réels partenariats :** Pour assurer une synergie et une cohérence appropriée entre les partenaires du développement, le Programme devrait accorder une priorité élevée aux communications stratégiques permanentes et systématiques avec les partenaires et les intervenants sur l'ensemble des questions qui le concernent.

**Recommandation 5 : Égalité entre les sexes et contexte national :** Dans le cadre de la décentralisation, l'équipe du Programme devrait réexaminer la manière dont on promeut le thème transversal de l'égalité entre les sexes afin d'optimiser sa valeur pratique et sa pertinence dans le contexte ukrainien.

**Recommandation 6 : Durabilité de l'environnement :** Lorsque la situation s'y prête, l'équipe du Programme devrait prendre l'initiative pour accroître la visibilité du thème transversal de l'environnement en définissant des stratégies et des produits livrables à l'échelon des projets et en effectuant un suivi des résultats.

**Recommandation 7 : Suivi et évaluation :** Dans le contexte de la décentralisation, l'équipe du Programme devrait continuer d'améliorer la stratégie pour le suivi et l'évaluation détaillés de ses projets, en tenant compte du personnel de l'ACDI, des spécialistes locaux et des spécialistes canadiens.

## Considérations organisationnelles

Les évaluateurs reconnaissent que le Programme de l'Ukraine est assujéti aux politiques et aux priorités établies à l'échelon ministériel et organisationnel. Compte tenu des antécédents particuliers du Programme et des caractéristiques du contexte ukrainien, les évaluateurs font les suggestions suivantes à l'ACDI :

Dans le cadre de son Projet de modernisation des opérations et de son Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide, l'Agence pourrait vouloir établir une distinction entre les besoins des pays émergents à revenu intermédiaire et les besoins des pays à faible revenu. Une des conséquences serait de reconnaître les modalités réactives fondées sur la diffusion et l'échange de connaissances et les projets de petite envergure comme étant adaptés à certains contextes,

ainsi que de permettre aux programmes de faire ce choix. Cela pourrait également exiger des modifications au Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide, afin d'incorporer des orientations qui sont plus conformes aux pays à revenu intermédiaire, y compris de possibles stratégies de transition.

Quelques-unes des caractéristiques du Programme de l'Ukraine (telles que la combinaison de projets réactifs et directifs, les projets à étapes multiples et la souplesse du cadre qui fait place à l'innovation et à la recherche d'occasions stratégiques) laissent entendre qu'un programme ouvert doté de ressources restreintes peut bien fonctionner.

Étant donné qu'une politique qui porte sur les pays à revenu intermédiaire est actuellement à l'étude à l'ACDI, les constatations de la présente évaluation du Programme de l'Ukraine seront communiquées à l'équipe qui prend part à son élaboration. Toutefois, nous sommes conscients qu'une telle politique doit prendre en considération de nombreux éléments complexes qui transcendent l'évaluation d'un seul programme-pays.

## 1.0 Approche et méthode d'évaluation

### 1.1 Raison d'être, but et objectifs de l'évaluation

**La raison d'être** de la présente évaluation tire son origine dans la *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006), qui oblige les programmes à faire l'objet d'une évaluation quinquennale. La dernière évaluation du Programme de l'Ukraine (2005) a englobé la période s'échelonnant entre 2001 et 2004. La présente évaluation prend la relève pour la période s'échelonnant entre 2004 et 2009.

**Le but** de l'évaluation était d'évaluer les résultats et la gestion du rendement de façon à éclairer la décentralisation imminente du Programme de l'Ukraine. Le présent document est un résumé du rapport technique de 217 pages, qui fournit une analyse exhaustive et des données justificatives pour l'ensemble des observations.

**Les publics cibles** de l'évaluation sont d'abord le Comité d'évaluation et le Programme-pays de l'Ukraine à l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Le rapport peut également intéresser les gestionnaires d'autres programmes-pays et les spécialistes stratégiques ou sectoriels. Le rapport de synthèse sera mis à la disposition du public et des parlementaires canadiens dans les deux langues officielles.

**Les objectifs** de l'évaluation étaient les suivants :

- 1) Faire le point sur les résultats obtenus par le Programme de l'Ukraine au cours de la période s'échelonnant entre 2004 et 2009;
- 2) Évaluer le rendement global du Programme dans l'atteinte de ces résultats;
- 3) Évaluer le rendement des mécanismes de coopération et des mécanismes d'exécution du Programme;
- 4) Communiquer les leçons retenues et formuler des recommandations afin d'apporter des améliorations s'il y a lieu.

### 1.2 Critères d'évaluation, questions et enjeux stratégiques

**Les critères d'évaluation** pour déterminer **ce que** le Programme de l'Ukraine a réalisé étaient les suivants :

**La pertinence** : Est-ce que les projets et le Programme se sont alignés sur les besoins de développement et le contexte de l'Ukraine? Étaient-ils compatibles avec les politiques de l'ACDI et les objectifs de la politique étrangère du Canada?

**L'efficacité** : Quels résultats ont été réalisés? Est-ce qu'ils ont contribué à la réduction de la pauvreté? Selon ce que l'on peut déterminer, est-ce que les projets ont été efficaces par rapport au coût?

**La durabilité** : Est-ce que les délais des projets convenaient pour atteindre des résultats durables? Existe-t-il des preuves qui démontrent une capacité financière et institutionnelle suffisante pour assurer la pérennité des résultats?

**Les thèmes transversaux** : Est-ce que les thèmes transversaux du Programme que sont l'égalité entre les sexes, l'environnement et les jeunes ont été suffisamment traités? Est-ce qu'il existait des études des conditions de base, des stratégies et des ressources affectées à cette fin?

**Les critères d'évaluation** pour déterminer **comment** les résultats escomptés ont été atteints étaient les suivants :

**La cohérence** : Est-ce que l'ensemble des projets constituait un programme cohérent? Est-ce que le Programme a été proactif dans la création de liens entre les projets de l'ACDI et ceux des autres donateurs?

**L'efficience** : Est-ce que les projets ont été efficaces dans leur utilisation des ressources financières et humaines? Est-ce que les ressources étaient suffisantes pour approuver, gérer et suivre les projets et le Programme de façon efficiente?

**Les principes de gestion** : Observe-t-on une prise en charge par le gouvernement de l'Ukraine ou les intervenants locaux? Est-ce que les donateurs se sont alignés sur les objectifs nationaux et ont-ils harmonisé leurs activités?

**La gestion du rendement** : Est-ce que les outils et les méthodes de la gestion axée sur les résultats (GAR) ont été utilisés de façon avisée? Est-ce que l'ACDI a fait preuve de diligence raisonnable dans le suivi et l'évaluation?

Des **enjeux stratégiques** ont surgi au cours de l'évaluation et ont été intégrés dans l'analyse à des endroits qui respectent la logique de la présentation de l'information. Par exemple :

- la raison d'être de l'engagement de l'ACDI en Ukraine en tant que pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure;
- les forces et les faiblesses relatives de la programmation réactive par opposition à la programmation directive;
- les capacités dans les compétences spécialisées et les ressources humaines;
- la continuité à long terme au moyen de projets à étapes multiples.

### 1.3 Approche d'évaluation, échantillonnage et méthodes de collecte des données

L'**approche générale** a été définie par un modèle générique d'évaluation des programmes qui a été intégré au cadre de référence. Un résumé du cadre de référence figure à l'annexe A. La principale caractéristique de cette approche réside dans l'élaboration de grilles d'évaluation des projets et de méta-évaluation pour fournir un classement numérique et une information uniformisée qui permet d'effectuer une synthèse à des fins de comparaison à l'échelon des programmes et de l'Agence.

**Les paramètres d'échantillonnage** ont été définis dans le cadre de référence. Seuls les projets d'une valeur supérieure à 250 000 \$ ont été sélectionnés pour examen et seulement les projets actifs pendant la période entre 2004 et 2009. En raison de l'insistance de l'évaluation sur les résultats, les projets devaient être terminés ou sur le point d'être terminés. Une insistance sur les sources secondaires signifiait que les initiatives qui avaient déjà fait l'objet d'une évaluation seraient comprises dans l'échantillon. L'échantillon devait représenter au moins la moitié du budget du Programme et de 40 % à 50 % de la valeur des projets dans un secteur donné.

L'échantillon définitif, tel qu'il a été convenu avec le Programme de l'Ukraine, l'Ambassade à Kiev et la Direction de l'évaluation, est formé de 20 projets qui représentent 57,4 % des décaissements du Programme. Une décision conjointe a été prise de renoncer à une couverture en théorie représentative pour mieux faire ressortir des caractéristiques du Programme qui étaient clairement prépondérantes<sup>3</sup>. Ainsi, tous les projets de l'échantillon ont été exécutés par le mécanisme de coopération bilatéral et tous les investissements, sauf un, ont pris la forme de projets. Les projets étaient répartis dans deux secteurs principaux : la gouvernance démocratique et le développement économique. Veuillez consulter l'annexe B pour obtenir la liste des projets dans l'échantillon définitif et un tableau détaillé des caractéristiques de l'échantillon.

**La collecte des données** a été effectuée en cinq étapes. L'étape préliminaire a consisté en un examen des documents stratégiques de l'ACDI et en une recherche dans les sources internationales pour obtenir le contexte et un point de vue comparé (la liste des documents examinés figure à l'annexe C). Elle a englobé des discussions sur la nature du Programme avec la direction, des employés, des spécialistes et des agents de suivi de l'ACDI. Cette étape a débouché sur la rédaction d'un plan de travail accompagné de l'échantillon définitif, de la grille d'évaluation et des protocoles d'entrevue pour chacune des catégories de personnes

---

<sup>3</sup> Selon les données communiquées par la Direction de l'évaluation, 96 % des fonds ont été acheminés par la Direction générale des programmes géographiques (EMM), et les deux principaux secteurs ont représenté 95 % des fonds et les investissements prenant la forme de projets, 97 %.

interrogées.

La deuxième étape a porté sur l'examen des documents de base de chaque projet, tels que le Document d'approbation du projet (DAP) ou le Plan de mise en œuvre du projet (PMOP) ou les deux; le rapport le plus récent sur le rendement du projet (RRP) ou le rapport récapitulatif destiné à la direction; le dernier rapport de suivi lorsque la situation s'applique; le rapport d'évaluation lorsqu'une évaluation a été effectuée; le rapport de fin de projet. Cette étape a débouché sur la rédaction d'un rapport d'examen sommaire accompagné des grilles d'évaluation des projets, des grilles de méta-évaluation et d'une bibliographie annotée.

À la troisième étape, l'équipe d'évaluation a interrogé deux à quatre représentants des agents d'exécution chargés de mettre en œuvre chacun des projets de l'échantillon. Cette information a permis de combler des lacunes, d'amener de nouveaux points de vue, de fournir une première triangulation des données et de choisir les intervenants à interroger sur le terrain. Cette étape a débouché sur la rédaction d'un plan de mission.

La quatrième étape, la mission d'évaluation, a été effectuée en Ukraine du 12 au 28 octobre 2010. Des entrevues ont été réalisées avec des représentants de l'Ambassade, des représentants des projets sur place, des partenaires, des groupes de réflexion et des fonctionnaires. Les entrevues ont été menées à Kiev, ainsi qu'aux emplacements des projets dans l'Est (Dnipropetrovsk) et dans l'Ouest du pays (Oujgorod, Stryi, Ivano-Frankivsk et Lviv).

En tout, les évaluateurs ont mené 105 entrevues individuelles ou collectives au Canada et en Ukraine. Veuillez consulter l'annexe D pour obtenir la liste des personnes rencontrées. Les grilles d'évaluation des projets, jumelées à ces sources, ont servi à la fois de corroboration aux observations et de fondement à l'analyse de synthèse et à la comparaison. Veuillez consulter l'annexe E pour obtenir le cadre qui a orienté la collecte des données et l'analyse du programme. La cinquième et dernière étape a été l'analyse et la rédaction d'un rapport technique détaillé qui a été examiné par le Programme de l'Ukraine. À la lumière des modifications faites au rapport technique, le présent rapport de synthèse a été rédigé.

## **1.4 Difficultés et limites de l'évaluation**

Les évaluateurs externes ne peuvent accéder au Système de gestion des documents de l'entreprise (SGDE) de l'ACDI pour effectuer un examen indépendant des documents et doivent donc compter sur le personnel de l'Agence. Parallèlement, la transition des documents manuels aux documents automatisés (J-Drive) et aux documents électroniques (SGDE) a créé des ruptures dans les données : certains documents manquaient et des séries de documents étaient divisées entre les trois systèmes. La persévérance de la part de tous et des modifications au déroulement des activités de l'évaluation ont permis de compenser pour cet obstacle.

Alors que les préparatifs de la mission étaient avancés, l'Ambassade a confirmé une visite

officielle de haut niveau qui retiendrait son attention. Cette coïncidence a causé des problèmes pour l'établissement du calendrier de la mission, mais là encore, les obstacles ont été surmontés grâce à la bonne volonté de tous et au soutien logistique crucial apporté par un expert-conseil embauché sur place par l'équipe d'évaluation. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation tient à remercier à nouveau l'ambassadeur et la dirigeante de la coopération canadienne en Ukraine qui ont fait en sorte que la visite d'évaluation ait pu se dérouler dans les délais proposés par la Direction de l'évaluation.

Bien que les attentes à propos du cadre de référence de l'équipe d'experts-conseils aient été discutées lors des réunions initiales à l'ACDI, les rôles et les responsabilités respectifs concernant l'aspect organisationnel de la visite sur place auraient pu être mieux définis, notamment les rôles respectifs des membres de l'équipe d'évaluation et du protocole, et la gestion des aspects logistiques de la visite.

Enfin, entre autres limites, l'information disponible ne permet pas aux évaluateurs de regrouper les résultats et plus précisément les résultats à l'échelon des secteurs ou d'un programme. Cependant, cette limite n'est pas exclusive au Programme de l'Ukraine, mais est une caractéristique de la majorité des évaluations de programmes entreprises à l'ACDI. Comme mesure corrective, l'Agence met sur pied un nouveau système de rapports annuels pour les programmes. L'équipe du Programme de l'Ukraine a participé à l'élaboration de cette nouvelle méthode. Malheureusement, les résultats concernant le nouveau système de rapports n'étaient pas disponibles au moment d'effectuer la présente évaluation.

## 2. CONTEXTE DU PAYS ET COOPÉRATION TECHNIQUE

Le début tout comme la fin de la période faisant l'objet de l'évaluation ont été le théâtre de bouleversements politiques et économiques spectaculaires en Ukraine. L'incertitude qui accompagne ces bouleversements fait ressortir quelques-unes des difficultés de travailler dans un pays nouvellement démocratique et dynamique, qui compte une population instruite et un potentiel de ressources vaste, mais mal exploité, et qui porte le lourd héritage du pouvoir soviétique. S'il s'agissait de prévisions météorologiques, on parlerait de « vents changeants ».

### 2.1 Contexte du pays<sup>4</sup>

**Contexte politique – points saillants.** En 2004-2005, la révolution orange a propulsé le

---

<sup>4</sup> Sauf indication contraire, le présent aperçu s'inspire librement des études suivantes : 1) Freedom House, Nations in Transit Reports; 2) FRIDE, Assessing Democracy Assistance in Ukraine; 3) CPP 2002-2006 et 2009-2010.

réformateur Viktor Iouchtchenko au pouvoir avec la promesse d'une transparence accrue dans la politique et d'un engagement envers la primauté du droit. La victoire électorale d'Iouchtchenko a nourri l'espoir que le rythme des réformes s'accélérait et que l'Ukraine se rapprocherait des normes européennes. Cette période a également coïncidé avec le premier élargissement de l'Union européenne (UE). Cette dernière a entrepris une vigoureuse Politique européenne de voisinage qui a compris des plans d'action pour la coopération avec les pays situés à l'Est et au Sud de ses nouvelles frontières. Le Plan d'action de l'UE pour l'Ukraine a été négocié au cours de 2004 et sert de fondement au cadre de développement du gouvernement de l'Ukraine.

La présidence d'Iouchtchenko n'a pas répondu à toutes les attentes des partenaires ukrainiens et internationaux. Des luttes de pouvoir et des intérêts en place ont paralysé les progrès sur les réformes législatives, réglementaires et institutionnelles. Les réformes constitutionnelles ont créé des ambiguïtés dans les rôles et les responsabilités des principales institutions de gouvernance : le président, le premier ministre et le conseil des ministres, ainsi que les fonctions législatives, judiciaires et exécutives. Des faiblesses perçues dans la gestion des fonds publics ont nui à la confiance du public et au développement du secteur privé. En 2009, la Banque mondiale a classé l'Ukraine sous le 50<sup>e</sup> percentile dans les six indicateurs de la gouvernance qu'elle mesure<sup>5</sup>. Il y a eu peu d'amélioration au classement entre 2005 et 2008.

À la fin de la période visée par l'examen, le climat politique était mûr pour un autre changement. Des élections présidentielles tenues au début de 2010 ont été remportées par un rival de longue date favorisé par Moscou, Viktor Ianoukovytch. Les premières indications laissent entendre que l'administration présidentielle centraliserait à nouveau le pouvoir. Des signaux d'alerte sont lancés à propos d'une diminution des libertés démocratiques. Pour ce qui est des points positifs, les observateurs accueillent favorablement une plus grande stabilité dans la direction du pays. À l'instar des dirigeants précédents, le président a réaffirmé son engagement en faveur des réformes économiques et de l'intégration à l'UE.

**Aperçu économique.** L'économie de l'Ukraine a connu un rendement solide entre 2000 et 2007 en maintenant un taux de croissance annuel autour de 7,5 %<sup>6</sup>. Les réformes macroéconomiques, l'augmentation de l'investissement direct étranger et la conjoncture favorable pour les principales exportations de l'Ukraine ont été les facteurs contributifs. Le chômage a chuté après avoir atteint un sommet de 11 % à 12 % en 2000 et la pauvreté a diminué après avoir atteint un sommet de 32 % en 2001. Malheureusement, la croissance rapide a également mené à une surchauffe de l'économie à la fin de 2007, qui mettait en péril la stabilité macroéconomique. L'inflation a grimpé à 25 % à cause de l'augmentation du prix des aliments et de l'énergie, menaçant les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté.

La crise financière de 2008 a mis à rude épreuve les institutions financières naissantes de

---

<sup>5</sup> Banque mondiale. (2009) *Governance Matters 2009 : Indicateurs mondiaux de la gouvernance 1996-2008*.

<sup>6</sup> Banque mondiale. (2010) *Fiche-pays, 2010*.

l'Ukraine. Dès le quatrième trimestre de 2008, les entrées de capitaux ont cessé abruptement et les marchés d'exportation ont à toutes fins utiles fermé leurs portes. Le PIB de l'Ukraine s'est contracté de 14 % en 2009 et la devise a été dévaluée de 40 % par rapport au dollar américain. Le déficit budgétaire du gouvernement central a presque doublé et le chômage est monté en flèche. La crise a révélé au grand jour le manque de réformes réelles en Ukraine et démontré qu'une vision à plus long terme est nécessaire pour s'attaquer aux lacunes dans la gouvernance et les institutions. Une faiblesse sous-jacente est le bilan médiocre du pays dans la conduite des affaires. L'Ukraine est arrivée au 146<sup>e</sup> rang sur 180 pays dans l'Indice de perception de la corruption de 2009 de Transparency International, un classement comparable à celui du Zimbabwe et de la Sierra Leone, qui démontre que l'environnement commercial de l'Ukraine est l'un des plus corrompus et des plus difficiles au monde<sup>7</sup>.

Si l'on regarde vers l'avenir, une autre reprise économique est à l'horizon. À moins qu'une récession à double creux se produise, certains signes portent à croire que l'Ukraine commence à se relever de la crise<sup>8</sup>.

**Culture institutionnelle et bureaucratique.** Les structures administratives de l'Ukraine sont dotées d'un personnel nombreux et hautement qualifié, mais demeurent fortement gênées par les pratiques bureaucratiques héritées de l'ère soviétique. Un rapport sur l'évaluation des capacités, rédigé en 2007 par le ministère de l'Économie de l'Ukraine, et des entrevues avec des groupes de réflexion ont souligné de nombreuses lacunes dans la capacité institutionnelle qui compliquent la tâche du gouvernement de l'Ukraine de mobiliser en faveur du changement<sup>9</sup>.

Quinze ans après l'indépendance, l'appareil étatique de l'Ukraine est encore aux prises avec le mode de commandement et de contrôle caractéristique des économies planifiées de style soviétique. Les structures administratives du pays peuvent compter sur un effectif plus que suffisant et un degré élevé de spécialisation, mais sont incapables de répondre aux besoins d'une économie moderne. La capacité à planifier et à fournir efficacement les services publics est faible : il y a pénurie de compétences en élaboration des politiques et en planification et de systèmes de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes<sup>10</sup>. [Traduction]

Une publication conjointe rédigée en 2008 par des ministères clés a permis d'analyser le lien entre les lacunes institutionnelles et la croissance économique durable. Le rapport a retenu

---

<sup>7</sup> Transparency International. *Baromètre mondial de la corruption 2009* (Indice de perception de la corruption), 2009.

<sup>8</sup> Standard & Poors, *Rating Outlook*, mai 2010.

<sup>9</sup> Entrevues en Ukraine avec le Centre international des études politiques et des représentants du projet de l'ACDI, Conseils stratégiques aux fins de la réforme (octobre 2010); consulter également *Joint Capacity Assessment Report: Aid Effectiveness, Coordination and Management in Ukraine*. Ministère de l'Économie de l'Ukraine et Nations Unies en Ukraine. 2007. p. 7

<sup>10</sup> Ministère de l'Économie de l'Ukraine et Nations Unies en Ukraine. *Joint Capacity Assessment Report: Aid Effectiveness, Coordination and Management in Ukraine*. 2007, p. 8.

42 indicateurs, dont le détournement des fonds publics, le fardeau de la réglementation gouvernementale, le favoritisme dans les décisions des fonctionnaires, l'impartialité des tribunaux et le coût de la corruption pour les entreprises. L'Ukraine a fait piètre figure dans la quasi-totalité des 42 indicateurs, arrivant au 41<sup>e</sup> rang sur 43 pays dans le total des points. Le rapport a conclu que non seulement l'Ukraine était en retard sur les pays industrialisés du point de vue du développement institutionnel, mais qu'elle était aussi en retard sur de nombreux pays d'Europe de l'Est et sur certains pays de la CEI<sup>11</sup>.

**Environnement.** Au début de la période d'examen, la structure industrielle de l'Ukraine n'était pas propice au maintien d'un bilan favorable en matière d'environnement. La concentration de l'industrie lourde dans l'Est du pays contribue considérablement à la mauvaise qualité de l'air et de l'eau dans la région. Le remplacement de la technologie de production vétuste de l'Ukraine, qui a l'un des pires rendements énergétiques au monde, entraînera des dépenses énormes. On estime que l'industrie lourde en Ukraine consomme huit fois plus d'énergie par unité d'extrait que la moyenne européenne. Selon un rapport de 2004, un minimum de 50 milliards d'euros serait nécessaire pour rendre la situation environnementale de l'Ukraine conforme aux normes européennes<sup>12</sup>.

Vers la fin de la période d'examen, en 2009, le rapport d'étape sur l'environnement du Plan d'action de l'UE pour l'Ukraine a porté sur le rendement du pays quant aux mesures nécessaires pour prévenir une détérioration accrue de l'environnement. La note moyenne obtenue dans les sept tâches importantes énoncées dans le Plan d'action n'était que de 40,2 %.

**Dimensions sociales.** Entre 2004 et 2009, l'adoption d'un ensemble d'Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) propres à l'Ukraine a représenté un programme d'action parallèle pour les activités de réforme, aux côtés de l'intégration à l'UE. Deux OMD clés portaient sur la réduction de la pauvreté et l'égalité entre les sexes.

Le rapport national sur les OMD pour l'Ukraine 2010<sup>13</sup> a fait ressortir des préoccupations considérables sur les aspects de la pauvreté qui ont surgi pendant la transition et comme résultat secondaire de la croissance économique rapide. Comme le rapport l'a décrit, l'égalitarisme qui avait caractérisé la société ukrainienne dans le passé avait connu un net recul pour atteindre maintenant un niveau très élevé d'inégalité. Cette tendance s'exprimait dans les disparités concernant les revenus, l'état de santé, l'espérance de vie, les conditions de vie, la qualité de vie et l'accès aux services sociaux de base. Le rapport a énuméré un certain nombre d'objectifs de croissance favorables aux pauvres et de gouvernance inclusive dans le but

---

<sup>11</sup> Ministère de l'Économie, ministère des Finances et Banque nationale de l'Ukraine. *Potential and Performance of Ukraine*. 2008, p. 41.

<sup>12</sup> EU Committee on Environment Policy, 11<sup>e</sup> session, Genève. *Improvement of the Environmental Situation in Ukraine, octobre 2004*.

<sup>13</sup> Ministère de l'Économie. *Millennium Development Goals Ukraine - 2010 National Report*

d'améliorer les dimensions sociales du progrès d'une manière conforme aux normes européennes.

Le *Rapport mondial sur le développement humain* de 2009 a classé l'Ukraine au 85<sup>e</sup> rang dans l'indice du développement humain, une diminution de neuf places par rapport à 2005, lorsque l'Ukraine arrivait au 76<sup>e</sup> rang sur 177 pays. On sait qu'il existe une corrélation directe entre le niveau de développement humain et le degré d'égalité entre les sexes dans un pays. Dans l'édition de 2005 du *Rapport mondial sur le développement humain*, l'Ukraine est arrivée au 66<sup>e</sup> rang sur 80 pays dans l'indicateur de la participation des femmes, loin derrière la Pologne (27<sup>e</sup>) et la Slovaquie (33<sup>e</sup>), deux pays voisins<sup>14</sup>. L'OMD de l'Ukraine visant à favoriser l'égalité entre les sexes a fixé deux cibles : a) l'égalité des chances dans la vie sociopolitique et l'administration publique; b) la réduction des écarts de revenus entre les hommes et les femmes.

## 2.2 Raison d'être de l'engagement de l'ACDI en Ukraine

**Logique par rapport au mandat de l'ACDI de lutter contre la pauvreté.** Le CAD de l'OCDE a classé l'Ukraine comme pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en fonction de son revenu national brut (RNB) par habitant<sup>15</sup>. En 2009, la Banque mondiale a classé l'Ukraine au 135<sup>e</sup> rang sur 213 pays en fonction du revenu intérieur brut par habitant, entre le Samoa et le Maroc<sup>16</sup>. Telle que reconnue par les Nations Unies (ONU), la catégorie des pays à revenu intermédiaire englobe un vaste éventail d'économies qui continuent de faire face à de graves problèmes de développement. Un de ces problèmes, et non le moindre, réside dans le fait que ces pays abritent presque les deux tiers des personnes pauvres dans le monde, qui vivent avec moins de 2 \$ par jour, selon l'ONU<sup>17</sup>.

En 2005, la Banque mondiale et des spécialistes ukrainiens ont effectué une évaluation conjointe de la pauvreté et défini un seuil de pauvreté relative, considéré comme mieux adapté à la rigueur du climat et au coût élevé de l'énergie en Ukraine<sup>18</sup>. Selon cette mesure, environ 19 % de la population vivait dans la pauvreté en 2003. L'évaluation a souligné que l'incidence de la pauvreté dans les régions rurales était deux fois plus élevée que dans les grandes villes et

---

<sup>14</sup> CCI et UNIFEM. *Report on Monitoring and Assessment of Official Development Assistance for Meeting Gender-specific Goals in Ukraine in 2008-2009*. CE et ONU, 2009, Kiev, p. 5.

<sup>15</sup> Les pays ayant un RNB en 2007 entre 936 \$ et 3 705 \$ ont été classés par le CAD de l'OCDE comme pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure aux fins de présentation de rapports sur les flux d'APD en 2009 et 2010. Le RNB de l'Ukraine en 2007 était de 2 570 dollars américains selon la méthode Atlas. Consulter [www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf)

<sup>16</sup> Voir le site de la Banque mondiale : <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>

<sup>17</sup> Secrétaire général des Nations Unies. *La coopération pour le développement avec les pays à revenu intermédiaire*. 2009

<sup>18</sup> Le seuil de pauvreté rajusté définit un niveau de revenu suffisant pour payer un panier à provisions d'environ 2 500 calories par jour, ainsi que des biens et des services non alimentaires essentiels. Banque mondiale, 2005. *Ukraine Poverty Assessment: Poverty and Inequality in a Growing Economy*. p. vii-xix

que la pauvreté était de loin la plus faible à Kiev. Les disparités régionales marquées et un niveau élevé de pauvreté chez les jeunes étaient également évidents.

Les tendances précitées continuaient de dominer dans le rapport national de 2010 sur les OMD, qui a confirmé que la pauvreté était l'un des enjeux sociaux prioritaires en Ukraine. Selon le rapport, en 2008, 19,9 % de la population consommait moins que le minimum pour assurer sa subsistance. D'autres aspects préoccupants étaient la pauvreté parmi les travailleurs en raison des faibles salaires, et une concentration élevée de la population tout près du seuil de pauvreté. Bien que différents chiffres sur la pauvreté circulent, les définitions et les chiffres présentés dans le rapport sur les OMD importent parce qu'ils sont ceux que le gouvernement de l'Ukraine utilisera pour mesurer les progrès en vue de réaliser l'OMD sur la réduction de la pauvreté pendant la période 2010-2015.

Bien que l'Ukraine ne puisse être considérée comme un « pays pauvre », d'importants foyers de pauvreté, particulièrement dans les régions éloignées, et les inégalités croissantes en font un terreau fertile pour la coopération au développement.

**Logique par rapport à l'importance stratégique de l'Ukraine.** Les donateurs interrogés ont été directs sur la dimension politique de leur choix, soit continuer d'appuyer la transition de l'Ukraine vers la démocratie et l'économie de marché. Pour l'UE, le rapprochement avec l'Ukraine obéit clairement à des impératifs politiques, commerciaux, environnementaux et de sécurité, qui sont exprimés dans le Plan d'action de l'UE pour l'Ukraine.

Le Canada perçoit également une valeur stratégique dans l'appui à l'Ukraine et ce, pour des raisons de commerce et de sécurité. L'évaluation du programme-pays de l'Ukraine de 2005 a clairement fait ressortir que le renforcement des structures de sécurité euro-atlantiques était un objectif de la politique étrangère du Canada dès le début. Les entrevues à l'Ambassade du Canada ont confirmé que l'ACDI représentait un outil important pour un engagement constructif avec l'Ukraine. Le Canada a intérêt à favoriser la croissance de l'économie de l'Ukraine et l'évolution de ses cadres politiques et juridiques. En 2009, les deux pays ont signé une « feuille de route » dans laquelle ils exprimaient leur volonté réciproque d'approfondir la coopération bilatérale et de déterminer les priorités dans les domaines économique, politique, humanitaire, culturel et de la sécurité<sup>19</sup>. En mai 2010, les deux pays ont ouvert des négociations pour un accord bilatéral de libre-échange<sup>20</sup>.

Les relations amicales entre le Canada et l'Ukraine s'appuient également sur la présence d'une communauté ukraïno-canadienne vaste et active qui a un intérêt direct dans une Ukraine indépendante. Le Canada compte environ 1,2 million de Canadiens d'origine ukrainienne.

---

<sup>19</sup> Voir le site Web de l'Ambassade de l'Ukraine : [www.ukremb.ca/canada/en/27175.htm](http://www.ukremb.ca/canada/en/27175.htm)

<sup>20</sup> Les exportations du Canada à destination de l'Ukraine ont atteint 112,1 millions de dollars en 2009; les importations la même année ont totalisé 94,3 millions de dollars. Consulter le site Web du MAECI : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ukraine/index.aspx?lang=fra&view=d>

Renseignés et dynamiques, de nombreux Ukraino-Canadiens ont participé aux projets de l'ACDI, ajoutant de la valeur à la programmation du Canada par rapport à celle d'autres donateurs. Leur connaissance de la langue et de la culture et leur sentiment de solidarité servent d'assise à l'établissement de partenariats. Leur présence a été particulièrement remarquée dans les missions d'observation des élections qui ont eu lieu pendant la période d'évaluation.

En tant que pays à revenu intermédiaire possédant une importance stratégique et un développement considérable, et compte tenu du travail qui reste à faire pour réduire la pauvreté, l'Ukraine a énoncé son objectif qui est de hausser le niveau de vie du pays pour atteindre les normes européennes au moyen d'un modèle économique doté d'une orientation sociale<sup>21</sup>. Malgré un apport financier modeste, la coopération technique peut multiplier ses retombées en favorisant les changements nécessaires pour aider le pays à réaliser ces objectifs cruciaux.

## 2.3 Programme de coopération technique de l'ACDI en Ukraine

En tant que premier pays occidental à avoir reconnu l'indépendance de l'Ukraine, le Canada a maintenu son engagement envers le pays en mettant en œuvre des programmes d'assistance technique depuis 1991. En 2006-2007, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a classé le Canada au quatrième rang des donateurs d'aide bilatérale à l'Ukraine<sup>22</sup>. En 2009, l'ACDI a désigné l'Ukraine comme pays ciblé, c'est-à-dire un des 20 pays qui recevront 80 % de l'aide bilatérale afin de rendre le programme d'aide plus efficace, mieux ciblé et plus transparent.

Depuis 2002, l'Agence a défini les priorités pour la coopération technique dans des cadres de programmation-pays (CPP)<sup>23</sup>. Ces documents fournissent une évaluation à jour du contexte de l'Ukraine, des réformes réalisées et des défis que la communauté des donateurs doit relever. Ils examinent l'avantage comparatif du Canada par rapport aux autres donateurs et tirent des leçons des périodes de programmation antérieures afin de parvenir à une stratégie qui peut orienter la sélection des projets.

Pour la plus grande part de la période d'examen, c'est le CPP de 2002-2006 qui a orienté le Programme de l'Ukraine<sup>24</sup>. Entre 2007 et 2009, aucun nouveau CPP n'a été approuvé, étant donné que l'Agence réexaminait ses objectifs stratégiques et le rôle des CPP dans l'appui à

<sup>21</sup> Ministère de l'Économie et Nations Unies en Ukraine. (2008). *Joint Capacity Assessment Report*. p. 12

<sup>22</sup> ACDI, *Cadre de programmation-pays 2009-2014*, p. 11

<sup>23</sup> La programmation pendant les périodes précédentes était orientée par des stratégies de programmation-pays pluriannuelles.

<sup>24</sup> ACDI. *Une voie vers la réforme : Cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006*, novembre 2001.

ces objectifs. En l'absence de nouveau cadre de programmation, le CPP de 2002 a continué de servir de référence principale pour la programmation en Ukraine pendant cette période. (On trouve à l'annexe G un modèle logique fondé sur l'information fournie dans le Cadre de programmation-pays pour l'Ukraine de 2002-2006. Toutefois, pour assurer l'uniformité et la comparabilité, la structure de la présente évaluation du Programme de l'Ukraine est fondée sur le cadre de référence générique utilisé pour toutes les évaluations de programmes-pays effectuées par la Direction de l'évaluation.) Certains partenaires du développement ont émis des inquiétudes au sujet de l'absence de nouvelles orientations stratégiques claires pendant cette période.

Selon le rapport de l'évaluation de 2005, le Programme de l'Ukraine était un programme « atypique » pendant sa première étape en 2002, en ce sens qu'il avait des investissements dans les secteurs de programmation traditionnels de l'ACDI, à savoir la gouvernance, le secteur privé et le développement économique, mais aussi dans les secteurs non traditionnels que sont la sécurité nucléaire et la non-prolifération. Toutefois, les programmes pendant la période à l'étude (2004-2009) ont davantage été axés sur les secteurs traditionnels. Le volet concernant la sécurité nucléaire et la non-prolifération a été transféré au MAECI à la suite d'une recommandation issue de l'évaluation.

Le Programme-pays de l'Ukraine a toujours été de nature réactive, prenant appui sur l'expérience de partenaires capables de présenter des propositions solides et pertinentes. Tout en conservant cet avantage, le CPP de 2002 a tenté de cibler davantage les activités du programme sur les institutions de gouvernance et la société civile. Son but général était « d'assurer l'intégration réussie de l'Ukraine à l'économie de marché mondiale et d'appuyer l'instauration paisible d'un système de gouvernement démocratique fondé sur la primauté du droit<sup>25</sup> ». Tout en demeurant principalement axé sur la gouvernance, le Programme comptait appuyer le bien-être économique, le développement social et la durabilité et la régénération de l'environnement, qui sont des résultats de développement clés de l'Agence. Il intégrerait les trois thèmes transversaux que sont la durabilité de l'environnement, les jeunes et l'égalité entre les sexes. Il interviendrait dans des secteurs dans lesquels le gouvernement de l'Ukraine a pris un engagement réel et à part entière en faveur des réformes<sup>26</sup>.

Ces principes généraux accordaient un degré élevé de souplesse à la sélection des projets tout en structurant un modèle d'exécution des programmes qui fonctionnerait selon un modèle « descendant et ascendant ». Le volet « descendant » viserait à renforcer les mécanismes de gouvernance et la capacité institutionnelle, y compris au moyen d'initiatives sur l'élaboration des politiques et la primauté du droit. Le volet « ascendant » renforcerait la société civile au moyen d'une aide concrète à la base, entre autres grâce à des mécanismes de dialogue entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales (ONG).

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 37

<sup>26</sup> Ibid., p. 39

La stratégie prévoyait une collaboration avec le programme multilatéral de l'ACDI et l'utilisation stratégique du programme régional de la Direction générale. Elle créerait aussi des liens avec les autres ministères canadiens intéressés à intervenir en Ukraine, dont ceux du Commerce international, de l'Agriculture et de la Défense. Tout en demeurant essentiellement réactive, elle mettrait en œuvre une programmation directive dans les secteurs prioritaires. Par ses thèmes généraux, le CPP était bien défini par rapport au contexte du pays.

L'évaluation du programme-pays de 2005 abordait également la question des projets directifs et réactifs :

**Projets directifs par opposition à projets réactifs : constatations et recommandations de l'évaluation du Programme-pays de l'Ukraine de mars 2005**

- Le Canada a été l'un des premiers donateurs internationaux à intervenir pour répondre aux besoins de l'Ukraine.
- Le Canada a contribué très tôt à la réforme des processus juridiques.
- 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.
- 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.

En tant qu'aspect susceptible de faire l'objet d'améliorations, l'évaluation a proposé la recommandation suivante :

*« 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 ». (p. xiii)*

*Évaluation du programme-pays de l'Ukraine, Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, mars 2005*

**CPP de 2009-2014.** En 2007, l'ACDI a commandé un certain nombre d'analyses stratégiques<sup>27</sup> comme documents d'information pour éclairer ses futures orientations de programmation. Un

---

<sup>27</sup> Ces documents d'information ont abordé les enjeux dans la société civile, la décentralisation, le développement du secteur privé, l'administration publique et la primauté du droit.

nouveau CPP a été approuvé en décembre 2009. À l'instar des propositions des documents d'information, il a pris appui sur les forces de la programmation antérieure de l'Agence, mais placé le développement du secteur privé au centre stratégique du Programme, tandis que la gouvernance serait un thème de soutien et un thème transversal. Cette inversion de l'approche stratégique adoptée dans le CPP précédent était fondée sur deux facteurs principaux : l'annonce des trois priorités thématiques pour la programmation de l'ACDI, dont l'une était la croissance économique durable, et un consensus selon lequel l'élan en faveur de la réforme économique avait survécu aux changements fréquents de gouvernement et continuait d'être une priorité<sup>28</sup>.

Afin d'obtenir des résultats plus mesurables, le nouveau cadre a proposé d'intervenir dans un plus petit nombre de régions, à savoir cinq oblasts au lieu des 17 oblasts dans lesquels l'ACDI avait été active dans le passé. Le Programme serait désormais concentré principalement à Lviv, Ivano-Frankivsk, Dnipropetrovsk, Zaporijia et en République autonome de Crimée. Invoquant le budget de programmation relativement restreint de l'ACDI, le CPP a mis de l'avant le concept visant à intégrer des innovations dans des projets pilotes dans ces régions ciblées et à laisser ensuite aux partenaires ukrainiens le soin de les reproduire à l'échelle nationale.

Le nouveau CPP a également proposé un plus petit nombre de projets, mais plus vastes, comme moyen de mieux utiliser les ressources et d'améliorer les fonctions de suivi et d'établissement de rapports du Programme<sup>29</sup>. Ces orientations sont conformes à l'orientation adoptée par l'Agence, y compris la réponse au rapport de la vérificatrice générale de l'automne 2009 et à son chapitre sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Le nouveau CPP prévoyait une approche « panorganisationnelle » en faisant appel à la Direction générale des partenariats avec les Canadiens et à la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux pour prêter main-forte au programme bilatéral. Il a recensé d'autres ministères et organismes gouvernementaux nationaux et provinciaux qui pourraient servir de partenaires dans la mise en œuvre du nouveau programme.

**Portefeuille de projets de 2004-2009.** Les décaissements du Programme ont totalisé environ 99 millions de dollars canadiens au cours de la période d'évaluation. Les projets d'une valeur supérieure à 250 000 \$ ont représenté des dépenses de 96 119 789 \$. Bien que les deux CPP aient préconisé une approche organisationnelle, 96 % des fonds ont été décaissés par l'intermédiaire de la Direction de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb (DEMM), qui relève de la Direction générale des programmes géographiques et qui est chargée de l'acheminement de l'aide bilatérale. Environ 3 % des fonds ont été acheminés par l'intermédiaire de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) et 1 % par l'intermédiaire du Bureau de la

---

<sup>28</sup> ACDI. *Cadre de programmation-pays 2009-2014, Programme de l'Ukraine*, décembre 2009, p. 7.

<sup>29</sup> À noter qu'un modèle logique et un cadre de mesure du rendement (CMR) grandement améliorés font partie du nouveau CPP.

gouvernance démocratique (BGD)<sup>30</sup>. Cela dit, environ un quart des projets bilatéraux ont été exécutés par l'intermédiaire d'organisations multilatérales. D'autres ont été exécutés par des ministères ou des organismes fédéraux, des établissements d'enseignement, des ONG, des organismes gouvernementaux provinciaux ou des entreprises du secteur privé<sup>31</sup>.

Sur le plan des mécanismes d'exécution, près des trois quarts (74 %) des projets en activité pendant la période visée par l'évaluation ont été codés comme projets réactifs (à la suite de propositions spontanées et d'accords de contribution). Les autres ont été codés comme projets directifs (conçus par l'ACDI et exécutés par des agents d'exécution avec qui l'ACDI a passé un marché à la suite de demandes de propositions et d'appels d'offres concurrentiels).

De pair avec la prépondérance des projets réactifs, les projets ont été exécutés par un nombre relativement restreint d'agents d'exécution. Dix agents d'exécution se sont partagé environ 57 % des dépenses totales du Programme de l'Ukraine. De nombreux projets exécutés par le même organisme de mise en œuvre étaient multigénérationnels (c.-à-d. à étapes multiples). Il pouvait s'agir de projets reproduits, d'une étape de suivi après quelques années de soutien par l'ACDI ou d'une nouvelle itération qui abordait des besoins déterminés dans un projet précédent. Vers la fin de la période d'examen, quelques projets directifs étaient au stade de la planification, mais ils n'ont pas été examinés dans le cadre de la présente évaluation.

Les décaissements les plus importants ont été faits dans le secteur du développement économique, composé d'initiatives dans les domaines de l'agriculture et du développement du secteur privé (DSP) d'une valeur totale de 47,4 millions de dollars. Le deuxième secteur en importance selon la valeur de l'investissement a été la gouvernance démocratique (43,9 millions de dollars). Ces valeurs sectorielles relatives représentent une légère dérogation par rapport à la priorité accordée à la gouvernance dans le CPP de 2002, bien que les chiffres sur les projets rétablissent l'équilibre. On comptait 26 projets de gouvernance démocratique d'une valeur moyenne de 1,68 million de dollars et 21 projets de développement économique d'une valeur moyenne de 2,25 millions de dollars. Il y avait certains chevauchements entre les deux secteurs, par exemple dans des volets qui abordaient l'environnement porteur et l'habilitation communautaire<sup>32</sup>.

Les projets dans le secteur de la gouvernance étaient répartis dans quatre sous-secteurs : 1) la primauté du droit et le développement démocratique; 2) l'appui aux institutions de gouvernance et à l'administration publique (y compris l'élaboration des politiques); 3) les administrations

---

<sup>30</sup> Le Programme régional de l'Europe n'a pas fait partie de l'évaluation, mais sera abordé au chapitre 5 du présent rapport.

<sup>31</sup> Veuillez consulter l'annexe F pour un portrait d'ensemble des décaissements du Programme pendant la période d'évaluation.

<sup>32</sup> Pour les besoins de la présente évaluation, le Fonds canadien d'initiatives locales (FCIL) a été considéré comme faisant partie de la gouvernance démocratique, bien qu'il ait été codé dans le secteur du développement économique.

locales et la décentralisation (y compris le développement communautaire et le développement économique communautaire); 4) l'assistance électorale. Les projets dans le secteur du développement économique étaient répartis dans trois sous-secteurs : 1) le renforcement de la productivité de l'agriculture; 2) le développement des petites et moyennes entreprises (PME); 3) la facilitation du commerce.

## 2.4 Autres donateurs fournissant de l'assistance technique en Ukraine

Le rapport de 2008 sur l'évaluation des capacités, rédigé par le ministère de l'Économie de l'Ukraine, a mentionné que 30 donateurs étaient actifs dans le pays en 2006. Collectivement, les donateurs ont fourni une aide qui a atteint 1,5 milliard de dollars américains et environ le tiers de cette somme représentait de la coopération technique<sup>33</sup>. Le reste du soutien a pris les formes suivantes : aide humanitaire, subventions, crédits, prêts et appui budgétaire.

Lorsque l'ACDI a rédigé le CPP de 2002, les États-Unis étaient de loin le donateur principal, suivis de l'Union européenne (UE), du Royaume-Uni et de l'Allemagne. L'attention au secteur social était en évidence dans les programmes initiaux de plusieurs donateurs (États-Unis, Suisse, Suède, Allemagne, Royaume-Uni), en plus d'initiatives sur la réforme gouvernementale et le secteur privé. Certains créneaux ressortaient sur le plan de la gouvernance régionale et locale (Royaume-Uni), de l'environnement (Pays-Bas, UE), de l'agriculture ou de l'agroalimentaire (UE, Suède, BERD) et de la finance (Banque mondiale, BERD)<sup>34</sup>.

En outre, selon le rapport sur les capacités, le paysage de l'aide en Ukraine évoluait, comme en témoigne une intensification du programme d'aide conjoint de l'UE mis en œuvre par la Commission européenne (CE). Entre 2005 et 2008, la CE avait dépassé les États-Unis en tant que donateur principal; elle a versé 580,5 millions de dollars, ce qui représentait 59 % du total des décaissements effectués par les dix principaux donateurs<sup>35</sup>. D'autres virages ont été constatés au cours de la même période<sup>36</sup>. La Suisse et le Royaume-Uni ont diminué le niveau de leurs contributions. Les contributions de l'Allemagne et de la Suède étaient sur une pente ascendante, tout comme celles du Japon, du Danemark et de la Norvège, bien que leurs contributions aient été plus modestes. En comparaison, les contributions du Canada sont demeurées stables, atteignant en moyenne 17,3 millions de dollars américains par année.

En plus des virages dans les contributions financières, il y a également eu des virages dans les orientations. Selon le CPP de 2009, les donateurs européens cherchent davantage à assurer la conformité aux normes de l'UE. Les entrevues avec des donateurs sélectionnés ont permis de

---

<sup>33</sup> Ministère de l'Économie et Nations Unies en Ukraine. *Capacity Assessment Report, 2008*, p. 7.

<sup>34</sup> ACIDI, CPP 2002-2006, annexe II, p. ii-iii

<sup>35</sup> Documentation de l'UE remise à l'équipe d'évaluation.

<sup>36</sup> Consulter le tableau comparatif à l'annexe G.

confirmer qu'il existait une tendance au repositionnement dans certains créneaux. La CE, par exemple, a défini ses propres avantages comparatifs comme étant la réforme législative et le rapprochement des législations au moyen d'instruments comme le jumelage et de programmes à grande échelle pour réaliser des réformes sectorielles. Traditionnellement, l'UE collaborait avec le gouvernement central, mais ses documents de stratégie récents mettent l'accent sur les initiatives régionales et locales, en faisant remarquer que des besoins énormes d'appui à la gouvernance existent à ces échelons. Elle se prépare également à adopter une approche-programme. À l'heure actuelle, de 57 % à 60 % des fonds affectés à la programmation au moyen de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat sont affectés à l'appui budgétaire sectoriel.

Contrairement à l'UE, les États-Unis n'utilisent pas encore l'approche-programme, mais ils ont fixé l'objectif qui est d'acheminer 15 % du budget d'aide par l'intermédiaire des systèmes locaux d'ici 2014. Depuis toujours, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) collaborait avec des institutions et des secteurs économiques comme le ministère des Finances, les banques, les bureaux de titres et de pensions, mais elle fait maintenant un virage vers l'efficacité énergétique, la gestion des ressources, l'agriculture et les changements climatiques. Par ses objectifs stratégiques, l'USAID continue de placer la gouvernance démocratique à l'avant-plan de son programme d'action (les médias, la société civile, la liberté d'expression), de pair avec la primauté du droit (l'administration des tribunaux, le renforcement du Parlement, le développement des partis politiques).

La Direction du développement et de la coopération (Agence suisse, DDC) a fait savoir qu'elle accroîtra considérablement son aide technique et financière. Elle dirigera ces ressources d'une manière thématique et géographique en conservant une forte orientation sociale pour assurer l'égalité d'accès aux processus décisionnels, à la justice sociale, à la primauté du droit et aux avantages de l'économie de marché<sup>37</sup>.

L'évolution du paysage des donateurs démontre que ces derniers doivent être souples parce que c'est ce qu'exigent le contexte du pays et la combinaison des acteurs du développement. La gamme des initiatives présente à la fois des ressemblances et des différences avec celle de l'ACDI quant aux sujets ciblés, à l'ampleur et au style. Les grands donateurs peuvent envisager de mettre en œuvre des projets d'envergure, mais ceux-ci enferment les donateurs dans des processus plus lourds dont la complexité accroît les risques. Les acteurs plus petits comme le Canada et la Suisse ont l'avantage d'être souples et novateurs et peuvent saisir des occasions.

---

<sup>37</sup> Direction du développement et de la coopération (DDC, Agence suisse). *Stratégie de coopération Ukraine 2007-2010*, p. 13.

## 3. PRINCIPAUX RÉSULTATS PAR SECTEUR

### 3.1 Secteur de la gouvernance : pertinence, efficacité et durabilité

#### 3.1.1 Pertinence

Les projets de l'échantillon dans le secteur de la gouvernance ont obtenu de bons résultats pour le critère de la pertinence, avec une note moyenne pondérée *très satisfaisant*. Pour évaluer la pertinence, l'évaluation a examiné la mesure dans laquelle le projet s'alignait sur : a) les besoins du pays et du secteur; b) les politiques et les priorités de l'ACDI.

**La pertinence par rapport aux besoins du pays et du secteur** serait habituellement évaluée en fonction des plans de développement national et des OMD. Les premiers n'ont pas été explicitement exprimés pendant la période visée par l'examen, mais un rapport influent du gouvernement de l'Ukraine rédigé en 2008 a déterminé que le renforcement des assises institutionnelles pour favoriser la croissance économique durable était crucial pour le pays<sup>38</sup>. Parmi les principales priorités énumérées, mentionnons l'efficacité de l'administration publique, la protection des droits de propriété et l'impartialité du processus judiciaire. Ces enjeux de gouvernance et d'autres enjeux connexes ont été amplement documentés dans les sources externes.

Comme il a été mentionné à la section 2.1, les changements institutionnels en profondeur qui sont nécessaires seront ardues et longs. Les données de la Banque mondiale depuis 1996 démontrent de longs antécédents de classement médiocre pour chacun des indicateurs de la gouvernance mesurés<sup>39</sup>. Maintenant, l'une des cinq grandes priorités du programme de réforme économique du président pour 2010-2014 demeure l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique au moyen de la réforme de la fonction publique et du pouvoir exécutif<sup>40</sup>.

La réalisation des OMD en Ukraine repose tout autant sur la gouvernance démocratique, c'est-à-dire des institutions publiques responsables; des stratégies efficaces, élaborées à l'échelle locale et fondées sur des consultations nationales; la participation au moyen de structures politiques représentatives; la consolidation des efforts des principaux acteurs de la

---

<sup>38</sup> Ministère de l'Économie, ministère des Finances et Banque nationale de l'Ukraine. (2008) *Potential and Performance of Ukraine*. Ministères de l'Économie et des Finances et Banque nationale de l'Ukraine, Kiev. p. 41.

<sup>39</sup> La Banque mondiale classe les pays selon les indicateurs suivants : voix et responsabilisation; stabilité politique et absence de violence; efficacité gouvernementale; qualité de la réglementation; État de droit; contrôle de la corruption.

<sup>40</sup> Comité de la réforme économique (pour le président de l'Ukraine). *Wealthy Society, Competitive Economy, Efficient Governance: Economic Reform Program for Ukraine*. Document de travail préliminaire, 27 mai 2010.

société, dont le gouvernement, le milieu des affaires et le public<sup>41</sup>. Sur ces fronts, le rapport de l'Economist Intelligence Unit (EIU) de 2008 a classé l'Ukraine au 53<sup>e</sup> rang sur 167 pays dans son Indice de démocratie, décrivant le pays comme une « démocratie imparfaite »<sup>42</sup>.

Le CPP de 2002, tel qu'il a été décrit à la section 2.3, a tout à fait cerné les besoins dans le domaine de la gouvernance qui ont été soulignés tant par les analystes indépendants que le gouvernement de l'Ukraine. Il a suivi la logique selon laquelle l'amélioration de la gouvernance et du fonctionnement de la démocratie servirait de fondement à la croissance économique et au développement social. Il a proposé le renforcement de la capacité institutionnelle, l'élaboration des politiques et la primauté du droit comme secteurs auxquels il accordera un appui; il a également prévu le renforcement de la société civile afin que les collectivités puissent définir ensemble leurs besoins prioritaires et les défendre auprès du gouvernement. En raison du caractère principalement réactif du Programme de l'Ukraine à l'époque, les projets visaient à répondre à des besoins distincts déterminés sur le terrain ou même à des demandes explicites exprimées par le gouvernement de l'Ukraine.

**Conformité avec les politiques et les priorités de l'ACDI.** La logique de l'engagement de l'ACDI en Ukraine a été jugée solide. Bien que la pauvreté n'ait pas été directement retenue comme élément prioritaire du CPP de 2002, les évaluateurs ont trouvé des preuves, autant dans les entrevues que dans les résultats des projets, qu'elle avait été prise en compte dans la conception des programmes et des projets. De plus, trois projets non retenus dans l'échantillon ont abordé les OMD dans le domaine de la santé et de l'éducation. Les projets qui ont fait partie de l'échantillon de la gouvernance ont été jugés compatibles avec le CPP de 2002, dont les paramètres continuaient de s'appliquer entre 2007 et 2009 lorsqu'aucun CPP n'avait officiellement été approuvé pour le Programme<sup>43</sup>. De nombreux projets dans le secteur du développement économique comportaient d'importants éléments de gouvernance, comme le renforcement des capacités des institutions gouvernementales ou l'appui au changement systémique.

### 3.1.2 Efficacité

Les projets examinés dans le secteur de la gouvernance ont également obtenu de bonnes notes sur le plan de l'efficacité, avec une moyenne pondérée près du sommet de la note *satisfaisant*. Les principaux indicateurs utilisés pour prendre cette décision étaient les suivants : a) les résultats par rapport aux objectifs, y compris les résultats imprévus; b) le rapport coût-efficacité.

---

<sup>41</sup> Nations Unies en Ukraine. *Overview of MDG National Report*.

<sup>42</sup> Le classement de l'EIU est fondé sur 5 catégories de critères : le processus électoral et le pluralisme; le fonctionnement du gouvernement; la participation politique; la culture politique; les libertés civiles. Economist Intelligence Unit. *Index of Democracy 2008*.

<sup>43</sup> L'exception était l'appui aux élections, qui n'a pas été abordé dans les CPP, mais qui est clairement lié à la gouvernance.

## Exemples de résultats : le secteur de la gouvernance

Les évaluations de projets, les rapports de suivi et les rapports sur le rendement des projets (RRP) ont démontré, preuves à l'appui, que la majorité des projets ont atteint les objectifs escomptés au niveau des extrants, la première étape vers l'obtention de résultats touchant les effets. Comme les entrevues et les visites sur place l'ont confirmé, plusieurs projets ont dépassé leurs objectifs et ont obtenu des effets en profondeur sur le plan de la création de structures institutionnelles, de lois, de politiques et de processus. Voici des exemples :

- Le Projet de coopération judiciaire a instauré un nouveau système d'administration des tribunaux qui a été officialisé dans la législation nationale;
- L'instauration en Ukraine du concept, des méthodes et de la pratique de l'élaboration des politiques publiques a été attribué au projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme;
- Le projet Développement régional et gouvernance a instauré des processus consultatifs de planification stratégique qui sont maintenant utilisés par divers oblasts, y compris les deux oblasts du projet pilote initial.

Les projets qui fournissaient des outils et des compétences pratiques et des possibilités de mentorat pour la mise en œuvre des plans ont également démontré des résultats durables quant au maintien de l'utilisation des documents, des méthodes et des formateurs ayant reçu la formation :

- Le projet Renforcement de la démocratie a permis d'élaborer des documents sur la démocratie qui font maintenant partie du programme des écoles secondaires et qui sont même utilisés dans les universités du ministère de l'Intérieur;
- Le projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques a facilité la publication par le gouvernement de l'Ukraine et le Centre international des études politiques de deux rapports sur le rendement et le potentiel, qui continuent d'être fréquemment consultés comme ouvrages de référence;
- Le projet Voix du peuple (phase II) a exercé une influence sur les administrations locales pour qu'elles répondent mieux aux besoins de la société civile; les documents du projet sont en forte demande par d'autres organismes internationaux, les établissements de formation et le gouvernement;
- Le projet Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine a formé des chargés de cours qui commencent maintenant à donner eux-mêmes des cours à l'Académie diplomatique de l'Ukraine, ainsi que dans d'autres établissements semblables à l'extérieur du pays.

La reproduction des modèles a également permis à certains projets d'élargir le nombre de bénéficiaires rejoints au-delà des objectifs fixés à l'origine :

- La Banque mondiale utilise ses contacts pour diffuser l'expérience du projet Voix du peuple et répéter l'utilisation éprouvée des bulletins de notes des citoyens;
- Les centres qui ne faisaient pas partie à l'origine des projets Développement régional et gouvernance et Développement économique communautaire ont adopté l'approche consultative et les guides sur la planification stratégique lancés dans le cadre de ces projets;

- Les tribunaux à l'extérieur du champ d'application du Projet de coopération judiciaire tirent des enseignements des tribunaux modèles du projet; le ministère de la Justice a distribué le manuel du projet sur le fonctionnement des tribunaux à l'ensemble des tribunaux du pays.

De nombreux projets ont également donné lieu à des résultats imprévus :

- L'appui au dialogue public sur des enjeux de politiques publiques (et électoraux) tels que l'immigration et l'âge de la retraite pour les femmes (Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques);
- Le renforcement des capacités et les possibilités de futurs partenariats (Institutions et pratiques démocratiques);
- L'amélioration des relations entre les ordres de gouvernement et les ministères (Développement régional et gouvernance).

Le résultat imprévu le plus important est probablement le changement dans les mentalités et les comportements, qui a été observé dans divers cas. Par exemple, dans le projet Développement régional et gouvernance, les intervenants interrogés ont déclaré que les fonctionnaires sont désormais beaucoup plus attentifs aux priorités déterminées par les collectivités. L'expérience de la planification communautaire les a convaincus que leur travail serait en fait plus facile s'ils adoptaient la nouvelle approche.

La réduction de la pauvreté n'a pas été retenue comme indicateur de l'efficacité parce que le CPP n'en a pas fait une priorité explicite et aucun des projets examinés n'a visé directement ce but. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, les donateurs conviennent que l'amélioration de la gouvernance est essentielle à l'amélioration du niveau de vie, ce que le gouvernement de l'Ukraine reconnaît. Les projets qui menaient à l'habilitation communautaire ont été ceux qui se sont le plus rapprochés de ces objectifs.

**Rapport coût-efficacité.** Pour les besoins de la présente évaluation, le rapport coût-efficacité a été jugé raisonnable : a) si les résultats escomptés ont été atteints dans les limites du budget; b) si les projets ont réussi à mobiliser des ressources supplémentaires. Selon ces deux mesures, les projets examinés ont été considérés comme relativement efficaces par rapport au coût. Par exemple :

- Le projet Renforcement de la démocratie a dépassé ses objectifs pendant une plus longue période sans augmentation de coût grâce à la qualité élevée de la gestion et de la surveillance financière effectuées par le gestionnaire de projet recruté sur place<sup>44</sup>;
- Le projet Développement régional et gouvernance a été « efficace par rapport au coût sur le terrain si l'on tient compte du niveau d'effort fourni...le projet a réussi à réaliser davantage

---

<sup>44</sup> Entrevues avec des partenaires de mise en œuvre canadiens et ukrainiens.

que ce qui avait été prévu en fonction du budget<sup>45</sup> »; [Traduction]

- Le projet Institutions et pratiques démocratiques a considérablement amélioré son rapport coût-efficacité et son suivi en embauchant un coordonnateur local à mi-parcours;
- La reproduction, dans les cas précités, peut également être perçue comme un moyen de compenser les coûts de l'innovation.

Certains projets ont semblé faire preuve de moins d'efficacité par rapport au coût, mais cela s'explique par des circonstances atténuantes :

- Le projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques était mis en œuvre dans un secteur d'intervention spécialisé; plusieurs participants ont abandonné la formation, mais le petit nombre de « diplômés » occupent des postes d'influence et le projet a produit un volume de travail important et influent;
- Le coût par personne envoyée dans le cadre du projet d'appui aux élections était le double de la norme pour les missions d'observation des élections, mais le mandat a été réalisé avec succès et à l'intérieur du budget<sup>46</sup>.

Par définition, la programmation réactive nécessite des contributions des partenaires de mise en œuvre; de nombreux projets ont réussi à mobiliser des ressources importantes :

- Le projet Développement économique communautaire a attiré l'équivalent de 25 % de la valeur du projet en contributions de l'extérieur afin de soutenir des projets communautaires. Les agents d'exécution canadiens, les collectivités participantes et les partenaires de mise en œuvre ont également fourni des contributions en nature totalisant 2,344 millions de dollars, ce qui représente la moitié de la valeur de l'investissement de l'ACDI;
- Les projets Développement économique communautaire, Développement régional et gouvernance, et d'autres projets ont pu compter sur un vaste contingent de volontaires très qualifiés pour fournir de l'assistance technique;
- Les projets qui étaient mis en œuvre dans des oblasts (Développement économique communautaire, Développement régional et gouvernance, Voix du peuple, phase II) ont recueilli des fonds en provenance du gouvernement, d'autres donateurs ou d'organismes caritatifs communautaires.

---

<sup>45</sup> GOMBAY, C., L. HERSHOVITZ, L. PALYVODA. *Regional Governance & Development Project—Ukraine Evaluation Report*, avril 2010.

<sup>46</sup> Le projet d'appui aux élections a été exécuté dans des délais très courts en réponse à un engagement du gouvernement du Canada qui visait à éviter une crise politique possible en Ukraine.

### 3.1.3 Durabilité

La durabilité des projets dans le secteur de la gouvernance a été classée dans la tranche inférieure de la catégorie *satisfaisant*, bien que seul le projet d'appui aux élections (qui n'avait pas d'autre objectif que d'être une mission d'observation à court terme) ait été classé comme non durable. Les indicateurs utilisés pour arriver à cette note ont été les suivants : a) la durée nécessaire pour atteindre les résultats; b) la capacité institutionnelle à assurer la pérennité des résultats; c) la capacité financière à assurer la pérennité des résultats.

**La durée nécessaire pour atteindre les résultats.** Les changements dans les mentalités que les interventions dans le domaine de la gouvernance cherchent à obtenir sont longs à réaliser dans un environnement institutionnel comme celui de l'Ukraine, qui continue de subir l'influence des structures étatiques héritées du régime soviétique. La volonté de l'ACDI d'appuyer des investissements initiaux pour établir des liens, des projets à étapes multiples et des prolongations de projet, au besoin, sont dignes de mention. Une proportion très élevée des personnes interrogées a insisté sur le fait qu'une durée de quatre ou cinq ans pour un projet est un délai peu réaliste, particulièrement dans le domaine de la gouvernance. Il s'agit d'un domaine dans lequel la programmation de l'ACDI se démarquait par rapport à celle de nombreux autres donateurs, qui arrivaient en Ukraine avec des ressources considérables, exécutaient de façon intensive un projet pendant trois ans, puis repartaient.

**La capacité institutionnelle.** Les résultats précités témoignent de la durabilité dans la mesure où les « résultats » représentent souvent des résultats qui ont duré au-delà de la période du projet. Dans certains cas, le renforcement des capacités a été axé sur des individus. Lorsque les activités avaient des horizons temporels courts, la durabilité était souvent contestable (p. ex. certains sous-projets qui relevaient des projets Institutions et pratiques démocratiques et Conseils stratégiques aux fins de la réforme, ainsi que du FCIL). Dans d'autres cas, les résultats des projets étaient bien ancrés dans un contexte institutionnel ou un processus normalisé, ce qui laisse entendre que les perspectives de durabilité seront meilleures. Voici des exemples :

- Les changements dans la structure institutionnelle officialisés par la loi ou des politiques de l'État, p. ex. la séparation de l'administration des tribunaux de l'administration de la justice (Projet de coopération judiciaire), la loi sur la copropriété (Développement économique communautaire) et les unités d'analyse des politiques (Conseils stratégiques aux fins de la réforme);
- L'adoption permanente de méthodes de travail et de processus tels que les techniques d'analyse comparative (Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques), les méthodes d'enseignement interactives (Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine) et les processus de planification stratégique (Développement régional et gouvernance);
- La rédaction de manuels, de guides ou de programmes d'études dont l'utilisation se poursuit, p. ex. un manuel rédigé pour le cabinet du président (Capacité d'analyse –

rendement et potentiel socioéconomiques), la documentation sur la copropriété sur le site Web du ministère du Logement (Développement économique communautaire), les programmes d'études dans les Instituts de développement communautaire à Lviv et à Dnipropetrovsk (Développement économique communautaire), le programme d'études sur l'égalité entre les sexes et l'administration des tribunaux à l'École de la magistrature (Projet de coopération judiciaire);

- Le maintien de la viabilité de nouveaux organismes communautaires créés grâce à l'appui des projets de l'ACDI, p. ex. le projet d'écotourisme communautaire de Vovkiv.

**La capacité financière.** À moins qu'il s'agisse d'institutions (p. ex. l'Académie nationale d'administration publique, l'Académie diplomatique de l'Ukraine, l'Institut pédagogique Dragomanov, l'administration des tribunaux d'État), les perspectives de durabilité financière des partenaires des projets dans le secteur de la gouvernance étaient restreintes. Cela dit, les intervenants ont mentionné que la capacité à attirer avec succès des ressources de l'extérieur était attribuable à la planification stratégique apprise dans le cadre des projets de l'ACDI. De plus, quelques-uns des modèles élaborés dans le cadre des projets de l'ACDI ont été repris par d'autres donateurs, souvent avec des moyens financiers accrus et à plus grande échelle, ce qui permettait de reproduire dans les faits l'expérience canadienne. C'était le cas des unités d'analyse des politiques mises sur pied dans le cadre du projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme et du nouveau modèle d'administration des tribunaux élaboré dans le cadre du Projet de coopération judiciaire.

L'évaluation a permis de trouver des exemples de programmation réussie et d'obtention de résultats dans le secteur de la gouvernance, malgré de profondes lacunes dans les capacités et des bouleversements politiques importants. Les organismes de mise en œuvre ont été salués pour leurs connaissances spécialisées, la qualité de leurs partenariats, leur engagement et leur capacité à s'adapter à l'évolution des circonstances. Pour le Programme de l'Ukraine, la mise en garde est de continuer d'intégrer la gouvernance en tant que thème transversal et de veiller à ce que le système soit suffisamment souple pour conserver la pertinence du Programme dans un contexte en mutation.

## **3.2 Secteur du développement économique : pertinence, efficacité et durabilité**

Les indicateurs utilisés comme critères pour évaluer le secteur du développement économique sont les mêmes que ceux qui ont été utilisés pour évaluer les projets dans le secteur de la gouvernance, et par souci de concision, nous ne les répéterons pas maintenant.

### **3.2.1 Pertinence**

À l'instar des projets dans le secteur de la gouvernance, les projets dans le secteur du

développement économique ont obtenu la note *très satisfaisant* pour le critère de la pertinence. Les projets examinés ont été jugés tout à fait compatibles avec les besoins et les plans de développement de l'Ukraine, à la fois dans l'agriculture et le développement du secteur privé. De façon générale, les deux grands objectifs de réforme économique du gouvernement de l'Ukraine pendant la période d'évaluation étaient l'intégration à l'Union européenne et l'accession à l'OMC.

Pendant la période d'évaluation, l'agriculture et la transformation des aliments représentaient 20 % du PIB de l'Ukraine et 10 % de la main-d'œuvre<sup>47</sup>. Les changements structurels dans le secteur continuaient d'évoluer à la suite de la privatisation des terres, étant donné que les économies d'échelle ont mené à l'augmentation du nombre de grandes exploitations agricoles et que les terres dans les petites exploitations étaient louées à de grands producteurs<sup>48</sup>. La majorité des emplois ont été créés par les PME, c'est-à-dire des entreprises de 250 employés ou moins. Un rapport rédigé en 2007 par la SFI sur le contexte commercial de l'Ukraine a révélé que les PME représentaient 57 % des ventes totales dans le pays et fournissaient 67 % des emplois<sup>49</sup>. Compte tenu de la structure du secteur manufacturier de l'Ukraine et de la disparition d'une bonne partie de l'industrie lourde inspirée de l'ère soviétique, les PME fournissaient les meilleures possibilités d'emploi pour les personnes défavorisées et vulnérables sur le plan social.

Simultanément, d'importantes contraintes réglementaires dans l'agriculture et le secteur privé bloquaient les gains de productivité et décourageaient l'investissement. Les investisseurs étrangers hésitaient à risquer du capital à long terme en raison de la réputation de médiocrité de l'environnement commercial de l'Ukraine. Le manque de normes sur la gouvernance d'entreprise et la complexité et la lourdeur du régime fiscal aggravaient les difficultés à réaliser une croissance durable. Les ministères ukrainiens ont eux-mêmes souligné : « Les véritables facteurs de dissuasion pour attirer une plus grande quantité d'investissement étranger sont les problèmes institutionnels et réglementaires de l'Ukraine<sup>50</sup> ». [Traduction] Cette opinion est réaffirmée dans un rapport du Forum économique mondial de 2008, qui a conclu : « Le sous-développement des institutions privées est l'une des faiblesses concurrentielles les plus importantes de l'Ukraine et la question de la faiblesse des normes sur la gouvernance d'entreprise doit être traitée instamment »<sup>51</sup>. [Traduction]

La présence en Ukraine d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et relativement bon marché milite en faveur d'un programme qui met l'accent sur l'amélioration de l'environnement porteur

---

<sup>47</sup> SFI, Agence multilatérale de garantie des investissements, Banque mondiale. *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses*, 2009.

<sup>48</sup> Selon une entrevue avec un représentant de la SFI, on compte actuellement environ 10 000 grandes exploitations agricoles (plus de 2 000 hectares) et environ 40 000 petites exploitations en Ukraine.

<sup>49</sup> SFI. *Business Environment in Ukraine 2007: Ukraine Business Enabling Environment Project*, 2007.

<sup>50</sup> Ministère de l'Économie, ministère des Finances et Banque nationale de l'Ukraine. *Potential and Performance of Ukraine*, 2008.

<sup>51</sup> Forum économique mondial. *The Ukraine Competitiveness Report*, 2008.

plutôt que sur le transfert de compétences de base. Les lignes directrices sur la programmation de l'ACDI ont directement abordé ces possibilités et ont réagi aux réalités et aux problèmes qui ont une incidence sur le développement du secteur privé de l'Ukraine. La pertinence a également été démontrée par la réponse très favorable aux projets dans le secteur de la part des représentants du gouvernement de l'Ukraine, comme en témoignent les demandes répétées de maintenir l'assistance technique canadienne et d'élargir la diffusion des modèles des projets.

**Les politiques et les priorités de l'ACDI** sont clairement exprimées dans l'approche adoptée par le Programme de l'Ukraine à l'égard du secteur du développement économique. L'Ukraine a été reconnue dans le CPP de 2002 comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure dans lequel on peut rechercher l'amélioration générale du niveau de vie (y compris la lutte contre la pauvreté) au moyen de l'appui à un secteur privé émergent. Bien que ce document ait mis la gouvernance à l'avant-plan, il insistait aussi sur le développement du secteur privé et l'agriculture et faisait le lien avec le résultat clé de l'Agence qu'est le bien-être économique. Un axe important consistait à affranchir l'agriculture et les régions rurales des effets d'une économie dirigée pour passer à une économie de marché fondée sur la propriété privée. Au début de la période visée par l'examen (2004), il restait beaucoup de travail à faire, non seulement sur le plan technique, mais aussi dans la création d'une culture de prise de décisions, sans attendre les ordres venus du gouvernement central.

Selon l'avis des évaluateurs, les projets dans le secteur du développement économique ont respecté à part entière les priorités énoncées dans le CPP de 2002 et d'autres documents d'orientation. Ils ont pris appui sur les réussites de nombreuses années de programmation qui visaient à renforcer le secteur de l'agriculture, à favoriser une culture d'entreprise et à créer un environnement qui permettrait d'attirer des investissements et de susciter la confiance dans le milieu des affaires. Le portefeuille des projets dans le secteur du développement économique a englobé un vaste éventail de projets pour améliorer l'accès au crédit, la formation et le renforcement des capacités institutionnelles et commerciales. Divers projets ont implicitement traité la pauvreté rurale et faisaient preuve de pertinence sociale, ce qui rejoint les objectifs de l'ACDI et des OMD propres à l'Ukraine.

### **3.2.2 Efficacité**

Les projets dans le secteur du développement économique ont obtenu une moyenne pondérée globale au sommet de la catégorie *satisfaisant* dans le critère portant sur l'efficacité, ce qui est légèrement supérieur au classement obtenu par le secteur de la gouvernance. De par leur nature, les réalisations des projets dans le secteur du développement économique ont été plus faciles à chiffrer d'une manière significative.

#### **Exemples de résultats : le secteur privé**

La gamme des mécanismes utilisés pour réaliser les objectifs sectoriels convenaient bien pour atteindre des résultats qui s'épaulaient mutuellement, qui pouvaient souvent être décelés dès le

début de l'exécution des projets. À l'instar du secteur de la gouvernance, la majorité des projets ont de loin atteint les **résultats par rapport aux objectifs** à l'échelon du projet, du secteur ou de l'institution et plusieurs ont dépassé leurs objectifs. Voici quelques exemples :

- Dans le cadre du projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation, le nombre de producteurs qui ont adopté des variétés de végétaux et des pratiques culturelles nouvelles était quatre fois supérieur au nombre prévu à l'origine; l'ampleur des partenariats entre les services de vulgarisation agricole et les établissements d'enseignement et les instituts de recherche a été trois fois supérieure aux objectifs cibles; le nombre de programmes de développement communautaire entrepris a de loin dépassé le nombre prévu;
- Le projet Agriculture et développement organisationnel est intervenu à divers niveaux (tels que le renforcement institutionnel avec les grossistes, les propriétaires d'entrepôts, les créanciers et l'assurance-récolte) pour obtenir une augmentation considérable de la productivité et des ventes de produits agricoles; le projet a également joué un rôle dans la création de huit lois adoptées par le Parlement qui ont mené à un régime agricole plus souple;
- Le projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences a lancé une approche axée sur les marchés dans six établissements pilotes. La réussite du projet a mené à une refonte complète du mode de fonctionnement des établissements de formation professionnelle en Ukraine;
- Le projet Renforcement des coopératives de crédit est reconnu comme l'élément moteur de la relance du mouvement des coopératives d'épargne et de crédit en Ukraine. Dans le cadre du projet, les coopératives d'épargne et de crédit ont connu une croissance de 30 % à 40 % par année. Elles ont créé 9 000 emplois directs et au moins 25 000 emplois indirects dans les entreprises qui ont obtenu des prêts.

Une réalisation moins tangible mais tout aussi importante est la mesure dans laquelle les projets ont pu obtenir rapidement l'adhésion des partenaires ukrainiens. Les homologues sont tôt devenus des participants actifs, les stagiaires sont tôt devenus des vulgarisateurs agricoles, les travailleurs communautaires se sont transformés en dirigeants communautaires, et les étudiants, en formateurs. De nouvelles cultures à rendement élevé ont été plantées par des agriculteurs à l'origine sceptiques et de nouveaux instruments de crédit ont été reconnus par les institutions financières et le gouvernement. Comme on pouvait s'y attendre, une caractéristique fréquente des projets dans le secteur du développement économique a été la mesure dans laquelle les projets pilotes ont été reproduits. Par exemple :

- Après la mise sur pied réussie du premier laboratoire de qualité des grains, 19 autres laboratoires ont été ouverts dans l'ensemble de la zone du projet (projet Qualité des grains, crédit agricole rural et bourse de marchandises);
- Les Centres de services aux entreprises des rayons ont été reproduits par le gouvernement dans l'ensemble de l'oblast, à partir de modèles mis sur pied par le projet Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk - réseaux régionaux;

- À la suite des six projets pilotes lancés dans le cadre du projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences, les ministères responsables ont reproduit le modèle dans les 900 établissements de formation professionnelle de l'Ukraine;
- Dans le cadre du projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation, un modèle canadien de service de vulgarisation agricole a été reproduit dans quatre oblasts;
- Les pratiques des coopératives d'épargne et de crédit modèles dans le cadre du projet Renforcement des coopératives de crédit ont été répétées dans 40 autres établissements et la majorité des coopératives d'épargne et de crédit du pays ont pu profiter de la formation directe ou de visites d'études.

Des résultats comme ceux qui ont été comptabilisés ci-dessus ont été soulignés par les représentants du gouvernement de l'Ukraine et les bénéficiaires locaux des projets comme des exemples exceptionnels d'appui des donateurs à un secteur. Le ministère de la Politique agraire a confirmé à l'équipe d'évaluation que la nomination récente de l'ACDI à la coprésidence du sous-comité de l'agriculture (Conseil des donateurs sous la direction du ministère de l'Économie) était fondée sur la reconnaissance de la qualité de sa programmation dans ce sous-secteur.

À l'instar du secteur de la gouvernance, **la réduction de la pauvreté** était un résultat escompté implicite et non un résultat explicite du portefeuille de projets dans le secteur du développement économique. Les projets dans le secteur ont été mis en œuvre directement avec les collectivités rurales défavorisées pour appuyer la transformation de l'économie locale (le projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation et le Programme de développement régional intégré), favoriser l'accès au crédit (le projet Renforcement des coopératives de crédit) ou élargir l'accès aux marchés pour la production (le projet Politique commerciale et développement des capacités).

Les projets de développement économique ont également obtenu un bon rendement sur le plan du **rapport coût-efficacité**. Dans le cas du projet Renforcement des coopératives de crédit, par exemple, on estime que chaque dollar investi par l'ACDI a créé 58 \$ en actifs. D'autres résultats indicatifs généraux ont été les suivants :

- Les reproductions et les résultats qui ont dépassé les cibles, mais dans les limites des budgets, comme il a été mentionné antérieurement;
- L'utilisation de spécialistes volontaires et de contributions en nature de la part des partenaires de mise en œuvre et des bénéficiaires afin de mobiliser des ressources supplémentaires (les projets Renforcement des coopératives de crédit, Agriculture et développement organisationnel, Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences, Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk);
- Une gestion solide effectuée par un personnel local hautement qualifié.

### 3.2.3 Durabilité

Les projets dans le secteur du développement économique ont affiché un meilleur bilan de durabilité que ceux dans le secteur de la gouvernance, en obtenant une moyenne pondérée globale au sommet de la catégorie *satisfaisant*.

**La durée nécessaire pour atteindre les résultats.** La durée des projets a été considérée comme raisonnable pour atteindre les résultats escomptés. Les neuf projets de l'échantillon dans le secteur du développement économique ont été exécutés par des partenaires qui possédaient une longue expérience en Ukraine ou dans la région et la majorité ont pris appui sur l'expérience antérieure. Comme pour les projets dans le secteur de la gouvernance, l'ACDI était disposée à investir temps et ressources pour établir des liens professionnels qui renforcent autant les résultats que la durabilité de ces derniers, parfois au moyen d'étapes multiples.

**La capacité financière** à assurer la pérennité des résultats dans le secteur du développement économique réside principalement dans les résultats concrets qui ont permis d'accroître les revenus et les profits pour les bénéficiaires. Voici des exemples :

- Le projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation a créé des services payants d'analyse du sol et d'élevage qui permettent au projet de s'autofinancer;
- Le projet Service régional de formation et de consultation a permis d'élaborer des volets de création de revenus en se fondant sur la documentation d'études de cas ukrainiennes et la formation aux entreprises dans une unité d'appui aux PME aménagée par le projet;
- Le projet sur la qualité des grains a permis le lancement de variétés de végétaux et de céréales à rendement élevé et plus rentables;
- La culture de plantes à fort rapport économique et les systèmes d'irrigation au goutte-à-goutte efficaces lancés dans le cadre du projet de l'ACDI, Expansion de l'horticulture, continueront non seulement à prendre de l'expansion, mais aussi à définir d'une manière plus générale la tendance en faveur d'un virage structurel positif dans l'agriculture;
- Quatre des cinq centres de services aux entreprises mis sur pied par le projet Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk ont diversifié leurs revenus.

**La capacité institutionnelle** à assurer la pérennité des résultats est solide dans un certain nombre de projets qui avaient tissé des liens étroits avec des structures existantes ou qui avaient fourni une formation approfondie dans certaines fonctions nécessaires, par exemple :

- Le Centre du commerce et du développement international, fondé dans le cadre du projet Politique commerciale et développement des capacités, est maintenant utilisé par le gouvernement de l'Ukraine pour ses séances d'information et la publication de mises à jour sur les exigences de l'OMC;

- Le ministère de la Politique agricole verse maintenant des fonds pour assurer le fonctionnement du réseau de services de vulgarisation agricole nouvellement créé par le projet Appui à la réforme agricole et à la modernisation;
- Le projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences a changé la manière dont les établissements conçoivent leur « marché » dans la planification à long terme;
- Les projets Renforcement des coopératives de crédit, Appui à la réforme agricole et à la modernisation et Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk ont considérablement investi dans la formation des gestionnaires et des employés locaux et dans la formation des formateurs afin de poursuivre les apprentissages, en plus de fournir des manuels et des ressources pour le mentorat.

Compte tenu des résultats des projets sur le plan des possibilités de création de revenus et des possibilités d'assurer la pérennité de ces résultats au moyen de cadres propices, les investissements de l'ACDI dans le secteur du développement économique ont représenté une optimisation des ressources investies par le Canada.

L'efficacité du portefeuille de projets de développement économique repose en grande partie sur la création de liens à l'étape initiale des projets. Elle est également le résultat de la participation d'AEC qui possédaient une expérience approfondie de l'Ukraine et qui étaient capables de concevoir et d'exécuter des programmes sans période d'essai prolongée ou frais de démarrage excessifs. Le Canada a apporté des capacités solides sur les questions de commerce international, les nouvelles techniques et l'agriculture adaptée aux conditions de l'Ukraine et il a réussi à mobiliser des établissements d'enseignement réputés qui possèdent une expérience internationale. Ces facteurs ont été réunis pour produire un programme efficace dans le secteur du développement économique en Ukraine.

### 3.3 Intégration des thèmes transversaux

#### 3.3.1 L'égalité entre les sexes

Selon un rapport rédigé en 2008 par le CIEP : « L'Ukraine accomplit davantage que les autres pays de la CEI pour inscrire dans la loi l'égalité des droits et des possibilités entre les hommes et les femmes... Toutefois, les mécanismes pour assurer la parité entre les sexes dans la société ukrainienne ne semblent pas bien fonctionner<sup>52</sup> ». [Traduction] Dans le même ordre d'idées, le rapport de 2010 sur les OMD en Ukraine a fait état d'inquiétudes au sujet d'un « approfondissement des différences socioéconomiques entre les sexes [qui] ralentit les

<sup>52</sup> Centre international des études politiques. *Potential and Performance of Ukraine*. CIEP, Kiev, 2008, p.13.

possibilités de développement économique, affaiblit le système d'administration publique et diminue l'efficacité des stratégies de développement humain<sup>53</sup> ». [Traduction] L'ACDI reconnaît depuis longtemps l'incidence des inégalités entre les sexes sur la croissance économique durable et la gouvernance. Elle a acquis une réputation de chef de file parmi les donateurs pour son apport théorique et pratique au domaine de l'égalité entre les sexes. L'ACDI est également consciente que l'égalité entre les sexes est un objectif insaisissable. Une évaluation organisationnelle de la mise en œuvre de la politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes a permis de constater qu'une approche à deux volets était nécessaire, c'est-à-dire une approche intégrée et une approche ciblée, accompagnée de ressources suffisantes<sup>54</sup>.

Le CPP de 2002 n'a fourni qu'un bref synopsis des enjeux hommes-femmes à traiter et peu d'orientations, sauf proposer l'approche à deux volets. L'évaluation du Programme-pays de 2005 a souligné que la majorité des projets ont limité leur intégration de l'égalité entre les sexes au nombre d'employés ou de participants aux activités du projet. Une leçon sur le plan du développement tirée de l'évaluation était que les résultats en matière d'égalité entre les sexes définis dans la conception des projets semblaient être dissociés des impératifs sectoriels. Par la suite, un examen de la programmation de l'ACDI dans le domaine de l'égalité entre les sexes en Ukraine a permis d'énoncer des points d'accès logiques pour l'intégration de l'égalité entre les sexes dans chaque secteur et de proposer d'affecter de 3 % à 5 % du budget des projets bilatéraux exclusivement à cette fin<sup>55</sup>. Le concept de budget affecté à l'égalité entre les sexes était une nouveauté parmi les donateurs et constituait une exception même à l'ACDI. En 2009, l'équipe du Programme a rédigé un document stratégique sur l'égalité entre les sexes pour l'Ukraine en tant qu'annexe de son CPP de 2009. Là encore, le document a proposé l'approche à deux volets, ainsi que l'obligation pour tous les projets de réserver 10 % de leur budget à l'intégration de l'égalité entre les sexes<sup>56</sup>.

Bref, on a assisté à une excellente évolution vers une stratégie plus solide et plus cohérente en faveur de l'égalité entre les sexes à l'échelon du Programme, en conformité avec la politique organisationnelle. Pour appuyer la mise en œuvre, le spécialiste de l'égalité entre les sexes de la Direction générale a fourni une rétroaction sur les propositions de projets et a élaboré des outils, des indicateurs et des lignes directrices. La formation sur l'égalité entre les sexes a été donnée à l'ensemble du personnel du Programme de l'Ukraine, y compris à l'Ambassade, ainsi qu'aux conseillers en égalité entre les sexes embauchés dans le cadre de projets précis en Ukraine. Sur le terrain, une spécialiste de l'égalité entre les sexes recrutée sur place fournit des conseils spécialisés dans le domaine tout en étant chargée d'autres dossiers dans le cadre des projets. Elle assure régulièrement le suivi des résultats des projets en matière d'égalité entre les

---

<sup>53</sup> Ministère de l'Économie. *MDGs Ukraine—2010 National Report*, p. 56

<sup>54</sup> Bytown Consulting et CAC International. *Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, 2008*, p. 7-8.

<sup>55</sup> GANDER, C. *Gender Equality in Ukraine: CIDA Programming*. (Rapport rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI), 2006.

<sup>56</sup> ACIDI. (2009) *Gender Equality Strategy for Ukraine*. 2009, p. 17

sexes et réunit des spécialistes de l'égalité entre les sexes dans le cadre d'ateliers ou de tables rondes pour discuter de thèmes précis. Il semble y avoir un bon niveau de soutien entre l'administration centrale de l'ACDI et les activités sur le terrain. En plus d'intégrer un spécialiste de l'égalité entre les sexes à chaque équipe de projet, un conseiller local en égalité entre les sexes était en voie de recrutement au moment de l'évaluation.

### **Exemples de résultats pour les thèmes transversaux : l'égalité entre les sexes**

#### **Secteur de la gouvernance**

Une agréable surprise dans le portefeuille de la gouvernance a été le Projet de coopération judiciaire, dans lequel les enjeux hommes-femmes ont connu une acceptation inattendue grâce à une équipe très solide en matière d'égalité entre les sexes. Les personnes interrogées ont décrit un intérêt « sans précédent » et « incroyable » envers ces enjeux parmi les juristes participants, au point où le personnel d'autres projets financés par des donateurs étrangers a demandé conseil sur la manière d'intégrer l'égalité entre les sexes. Le plan de formation permanent qui fera partie de l'héritage du projet comprend des cours sur les enjeux hommes-femmes.

#### **Développement du secteur privé**

- Le projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences a été l'un des projets les plus proactifs sur le plan de l'obtention de résultats positifs en matière d'égalité entre les sexes. Afin de faire accepter et d'intégrer les enjeux hommes-femmes en tant que facteur, l'équipe du projet a regroupé l'équité entre les sexes avec l'équité sociale. Le projet devait traiter de divers enjeux sociaux, en plus de s'acquitter de ses fonctions principales, notamment tenir compte d'un grand nombre d'orphelines sous sa protection. Cela a fourni un point d'accès qui a rendu l'intégration du concept plus aisée et d'une manière qui a trouvé un écho parmi les représentants du projet. Par l'intermédiaire de ce projet et en partie en raison de l'utilisation réussie de l'approche précitée, une nouvelle fonction de coordonnateur de l'équité entre les sexes et de l'équité sociale a été rendue obligatoire dans l'ensemble des établissements de formation professionnelle relevant du ministère de l'Éducation.
- Au début, le projet Politique commerciale et développement des capacités n'avait pas de stratégie d'égalité entre les sexes; par conséquent, le projet a connu un succès mitigé dans l'intégration des enjeux hommes-femmes. À mi-parcours, l'AEC a cherché plus activement à atteindre des objectifs en matière d'égalité entre les sexes, principalement en encourageant les femmes à participer aux activités du projet et en atteignant la parité entre les sexes parmi le personnel. Le projet a regroupé l'égalité entre les sexes et la sensibilisation aux enjeux interculturels, ce qui a permis d'amener le concept en douceur. L'AEC a également collaboré étroitement avec les organisations partenaires pour renforcer les capacités de recherche sur les enjeux hommes-femmes. Une activité connexe a été la production d'un documentaire de 30 minutes, « Women of Influence (Des femmes d'influence) », qui faisait ressortir le rôle des femmes dans le renforcement des capacités liées au commerce.

#### **Agriculture et développement organisationnel.**

Dans le cadre de ce projet, on a assisté à une collaboration soutenue avec une association existante, l'Association des agricultrices de l'Ukraine. Le projet a permis de former un groupe d'entraide – le groupe des femmes dans l'agriculture – à l'intérieur de cette organisation nationale. Cette initiative a débouché sur la formation d'associations régionales d'agricultrices qui abordent l'ensemble des aspects de la production agricole. Il faut se rappeler que ce sont souvent les femmes qui dirigent les fermes pendant que leur mari est parti travailler en ville ou à l'étranger.

Quant aux résultats concrets, les évaluateurs considèrent le bilan plus mitigé. Depuis la fin du Fonds sur l'égalité entre les sexes Canada-Ukraine en 2005, aucun projet dans le portefeuille du Programme de l'Ukraine n'a ciblé l'égalité entre les sexes. Bien que ce projet ait placé fermement l'ACDI dans le peloton de tête sur l'égalité entre les sexes et établi des liens solides avec les praticiens (y compris ceux qui travaillaient au gouvernement), il n'y a pas eu d'appui par la suite à un fonds sur l'égalité entre les sexes en Ukraine. Le Fonds a été remplacé par l'inclusion dans chaque projet d'une affectation budgétaire de 10 % à l'égalité entre les sexes. Bien que les évaluateurs ne soient pas en mesure de porter un jugement à part entière sur le bien-fondé de l'une ou de l'autre approche, l'équipe du Programme pourrait évaluer si le rétablissement de ce type de mécanisme de financement contribuerait favorablement à l'obtention de résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'avenir.

La majorité des projets ont été classés dans la catégorie *satisfaisant*, tandis que 25 % ont éprouvé des problèmes à intégrer les objectifs de l'égalité entre les sexes. Les indicateurs pour arriver à cette constatation ont été les suivants : a) l'existence de stratégies d'égalité entre les sexes; b) les données ventilées par sexe; c) le dialogue sur les politiques pour promouvoir l'égalité entre les sexes; d) les ressources affectées à cette fin. Environ la moitié des projets disposaient d'une stratégie d'égalité entre les sexes et 64 % avaient recueilli des données ventilées par sexe. Pour seulement quatre projets, on avait trouvé le moyen d'intégrer l'égalité entre les sexes au dialogue sur les politiques dans leur sphère d'activité. Pour environ 40 % d'entre eux, on avait embauché une personne à temps plein ou à temps partiel pour s'occuper de la dimension hommes-femmes; toutefois, dans certains cas, le poste était considéré comme un poste subalterne et le titulaire ne possédait pas les outils conceptuels et pratiques nécessaires pour être à la hauteur de la tâche. L'affectation budgétaire obligatoire de 5 % à 10 % était une innovation du Programme et a eu des effets favorables dans certains cas, tandis que dans d'autres cas, l'argent a été dépensé à des activités complémentaires peu productives qui ne pouvaient contribuer efficacement à des résultats durables en matière d'égalité entre les sexes. Étant donné que les affectations budgétaires consacrées à l'égalité entre les sexes ont été instaurées vers le milieu de la période d'examen, l'équipe du Programme continuait de faire des rajustements afin d'optimiser l'efficacité de cette nouvelle approche. Cela peut expliquer pourquoi les résultats obtenus ont été inégaux.

Des résultats encourageants ont été constatés pour certains projets, par exemple parmi les projets Développement économique communautaire, Développement régional et gouvernance, Renforcement des coopératives de crédit, Appui à la réforme agraire et à la modernisation, Agriculture et développement organisationnel et Programme de développement régional

intégré, qui ont tous obtenu un rendement solide. Plusieurs équipes de projet ont trouvé des moyens audacieux de surmonter la résistance initiale et d'intégrer l'égalité entre les sexes et même de se faire défenseurs du sujet après avoir accru leur compréhension des questions en jeu. Les moyens ont englobé des techniques comme le recours à des experts-conseils des deux sexes dans les discussions des enjeux hommes-femmes ou le jumelage de spécialistes de l'équité sociale et de l'égalité entre les sexes. Une agréable surprise a été le Projet de coopération judiciaire, qui disposait d'une équipe très solide en matière d'égalité entre les sexes. Les personnes interrogées ont décrit un intérêt « sans précédent » et « incroyable » envers ces enjeux parmi les juristes participants.

L'équipe du Programme a été consciencieuse pour ce qui est de fournir des moyens conceptuels, méthodologiques et financiers pour faire progresser le programme d'action sur l'égalité entre les sexes. Toutefois, il importe toujours de trouver des capacités locales solides pour la prestation de conseils, afin d'aider les équipes de projets à optimiser leur approche à l'intérieur des objectifs qu'elles ont convenus et d'une manière qui tient compte des différences culturelles, en prenant appui sur l'expérience des projets qui ont permis de trouver des moyens efficaces d'incorporer la dimension hommes-femmes. L'équipe du Programme devrait également se garder une marge de manœuvre. Par exemple, il peut être nécessaire de mener des projets qui ciblent l'égalité entre les sexes afin de contribuer à renforcer les capacités locales et de créer un réseau de professionnels qui peut prendre en charge le programme d'action sur l'égalité entre les sexes et profiter d'occasions favorables pour collaborer avec le gouvernement.

### **3.3.2 Environnement**

Le CPP de 2002 a affirmé que l'ensemble de la nouvelle programmation tiendrait compte des facteurs environnementaux et satisferait aux exigences de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE). Un examen de ce thème transversal parmi les projets a révélé un rendement plutôt limité pendant la période 2004-2009. Les projets de l'échantillon ont obtenu une note moyenne pondérée assez satisfaisant seulement. Les indicateurs utilisés ont été les suivants : a) la participation de spécialistes de l'environnement; b) les ressources affectées exclusivement à l'environnement ou des initiatives ciblées; c) la poursuite du dialogue sur les politiques sur les préoccupations environnementales.

#### **Exemples de résultats pour les thèmes transversaux : l'environnement**

##### **Résultats concernant l'environnement pour le développement du secteur privé :**

- Le projet Agriculture et développement organisationnel a permis de donner de la formation sur les techniques d'application correcte des pesticides et un programme pilote de lutte intégrée a été lancé par un transformateur de légumes. L'usine de recyclage de Kherson a effectué du recyclage de plastique. Dans le projet sur la qualité des grains, le bromométhane a été interdit comme insecticide fumigène parce qu'il contribue à l'appauvrissement de l'ozone.

- Le projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation a été raisonnablement proactif dans la recherche d'initiatives environnementales. Les techniques avancées de travail du sol qui visent à préserver le sol du ruissellement de surface ont été enseignées, tout comme les pratiques exemplaires canadiennes de protection des sols et de production économe en énergie. Elles ont été enseignées par l'intermédiaire des services de vulgarisation agricole créés par le projet.
- Le Programme de développement régional intégré était principalement axé sur l'approvisionnement en eau potable dans les villages de Crimée. Plus de 80 villages ont été desservis dans le cadre du projet et une coopérative de gestion des déchets solides à laquelle participe plusieurs collectivités administre conjointement l'initiative.

Bien que la dimension environnementale des projets ait été approuvée à l'administration centrale de l'ACDI, permettant ainsi de satisfaire aux exigences de la *LCEE*, la participation des spécialistes de l'environnement au Programme ou aux projets a été irrégulière. Les évaluateurs sont conscients du fait que, vers la fin de la période d'examen, on a tenté de faire participer plus systématiquement le spécialiste de l'environnement de l'ACDI aux équipes de projet, particulièrement dans les projets liés à l'agriculture et au développement du secteur privé. Il y a également eu des exemples restreints de ressources affectées à cette fin. L'environnement n'a jamais fait partie intégrante des projets dans le secteur de la gouvernance; dans quatre projets, les évaluateurs ont jugé que le sujet n'était tout simplement pas pertinent. Dans la majorité des autres projets, le thème était absent des énoncés de résultats, des plans de travail et des rapports des projets. Le secteur du développement économique a porté une attention tout aussi restreinte à l'environnement. Bien que pour plusieurs projets de développement économique on ait eu la possibilité de traiter le thème, les personnes interrogées (AEC, ACDI, bénéficiaires) étaient d'avis que l'impact sur l'environnement était minime ou qu'il existait peu de possibilités d'intervention significative. Compte tenu de l'état actuel de l'environnement en Ukraine, les arguments en faveur d'une prise de position plus proactive sont valables.

Dans les deux secteurs, les activités liées à l'environnement qui ont été mises en œuvre représentaient un élément relativement mineur des projets ou avaient été adoptées parce que les collectivités participantes avaient exprimé de l'intérêt envers celles-ci. Quelques projets (Appui à la réforme agraire et à la modernisation, Agriculture et développement organisationnel, qualité des grains, Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk) ont intégré des activités restreintes de soutien à l'environnement, comme la formation sur l'utilisation correcte des pesticides ou une corvée communautaire de nettoyage de l'environnement. Le Fonds canadien d'initiatives locales (FCIL) a été le plus proactif dans la prise en compte systématique de l'environnement. Comme le rapport annuel de 2008-2009 l'a résumé, l'environnement a été une orientation stratégique du Fonds et tous les sous-projets ont fait l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. Environ le tiers des 18 projets approuvés par le Fonds ont traité de questions environnementales.

L'environnement en tant que thème transversal doit être mieux formulé et mieux ciblé afin d'être un volet efficace du Programme. Pour y arriver, il faut une meilleure définition des objectifs connexes, une insistance accrue sur l'environnement dans les projets où il est réaliste d'en tenir compte et une couverture explicite du thème dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets.

### **3.3.3 Les jeunes**

Selon le CPP de 2002, les jeunes pouvaient être un contrepoids aux intérêts en place et aux oligarques qui semblent avoir la mainmise sur la prise de décisions en Ukraine<sup>57</sup>. Il a insisté sur le fait que la programmation devait intégrer les jeunes afin de les préparer à des postes d'influence, comme moyen de parvenir à un consensus en faveur des réformes et d'assurer une fonction publique et une société civile ouvertes aux réformes dans l'avenir. Des motifs sociaux et économiques ont également motivé l'affectation de certaines ressources à la programmation pour les jeunes. Selon un rapport du Centre international des études politiques (CIEP) et le rapport national sur les OMD, l'Ukraine compte un grand nombre de jeunes en chômage qui courent un risque accru de connaître des faibles revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale tout au long de leur vie. En outre, « le désengagement des jeunes de la société dominante diminue la position concurrentielle du pays, mine son potentiel économique et affaiblit la cohésion sociale<sup>58</sup> ». [Traduction]

#### **Exemples de résultats pour les thèmes transversaux : les jeunes**

##### **Résultats concernant les jeunes pour le développement du secteur privé :**

- Le projet Agriculture et développement organisationnel : La citation suivante provenant d'une entrevue avec un représentant de la SFI est révélatrice : « La SFI a obtenu le plus de succès lorsqu'elle a fait appel à du personnel local en grand nombre, particulièrement des employés plus jeunes, plus enthousiastes, motivés, dans la vingtaine et au début de la trentaine ». [Traduction] À l'instar du projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation, la SFI a déployé des efforts valables pour répondre aux besoins des jeunes par le lancement de clubs 4H.
- Le projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation : Dans le cadre de ses services de vulgarisation et de ses activités de développement communautaire, le projet a permis de mettre sur pied des clubs 4H pour les jeunes dans l'ensemble de la région où le projet était mis en œuvre. Ces clubs sont monnaie courante au Canada rural et l'AEC (Saskatchewan Trade and Export Partnership ou STEP) n'aurait pas imaginé faire les choses autrement.

---

<sup>57</sup> ACDI CPP de 2002, p.10

<sup>58</sup> CIEP, 2008 *Potential and Performance Report*, p.12

L'approche a trouvé un écho parmi les partenaires et les bénéficiaires en raison du départ des hommes adultes pour travailler à l'étranger ou dans les zones urbaines. Cela signifiait qu'à certains moments, les jeunes (ou les femmes) prenaient en charge la gestion quotidienne des exploitations agricoles.

- Il y a eu quelques initiatives qui ont délibérément ciblé les jeunes à l'extérieur des régions rurales. Dans une discussion avec un agent du projet Service régional de formation et de consultation, il est ressorti qu'une des plus grandes forces du projet a été son insistance sur la nouvelle génération, les jeunes dans la fonction publique de l'Ukraine. Il y avait des raisons concrètes, car les cours étaient enseignés en anglais. On a précisé que la jeune génération pensait autrement et qu'ultérieurement, la culture pro-occidentale l'emporterait.

Entre 2004 et 2009, seulement quatre projets bilatéraux ont porté précisément sur les jeunes et ces projets n'ont pas été intégrés à l'échantillon<sup>59</sup>. L'examen des jeunes en tant que thème transversal démontre qu'il n'a pas entièrement respecté la vision énoncée dans le CPP. Les projets de l'échantillon n'ont obtenu que la note *assez satisfaisant*. Les indicateurs utilisés ont été les suivants : a) les données ventilées par âge dans les analyses et les rapports; b) les ressources ou les initiatives qui ciblent précisément les jeunes; c) le dialogue sur les politiques portant sur les jeunes et leurs besoins.

Le FCIL était stratégiquement orienté vers des initiatives qui s'adressaient à des groupes vulnérables, y compris les enfants et les jeunes. Le rapport annuel du FCIL de 2008-2009 a précisé qu'environ 20 % des projets approuvés ont ciblé précisément les enfants ou les jeunes, tandis que 16 % ont ciblé les groupes marginalisés d'une manière plus générale, mais peuvent avoir englobé des jeunes. Par définition, les programmes pédagogiques pour les écoles secondaires élaborés dans le cadre du projet Renforcement de la démocratie ont rejoint les jeunes, mais cela n'était pas en soi un objectif du projet. Aucun autre projet dans le secteur de la gouvernance ne contenait de stratégies pour rejoindre les jeunes ou de ressources affectées à cette fin. Dans certains projets comme l'appui aux élections ou Conseils stratégiques aux fins de la réforme, les jeunes ne constituaient pas un public cible naturel. Dans le secteur du développement économique, les projets Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk et Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences ont rejoint précisément les jeunes en tant que groupe cible en raison du chômage élevé chez les jeunes et de leurs besoins de formation.

Dans d'autres projets, les jeunes sont apparus comme bénéficiaires volontaires ou involontaires. Voici des exemples :

---

<sup>59</sup> Les quatre projets bilatéraux étaient : Projet pour les enfants séropositifs, Éducation inclusive pour les enfants handicapés, Projet sur la santé des enfants, et le programme Les jeunes et la sécurité humaine du PNUD. En outre, la DGPC a appuyé deux projets de Jeunesse Canada Monde. Mis ensemble, ces projets ont représenté environ 8 % des décaissements.

- Dans les projets Voix du peuple (phase II), Développement économique communautaire et Développement régional et gouvernance, les jeunes ont participé à des cours, et plusieurs sous-projets axés sur les jeunes ont été choisis par les collectivités afin d'obtenir l'appui du projet. Les jeunes n'étaient pas la raison d'être du projet, mais ils ont été choisis parce que, selon l'opinion d'une personne interrogée, des choses intéressantes se passent avec les jeunes<sup>60</sup>;
- Dans le projet Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine, une conséquence imprévue du fait que la langue d'enseignement ait été l'anglais et que les jeunes maîtrisent relativement mieux l'anglais que leurs aînés a été que le cours a rejoint la nouvelle génération de diplomates ukrainiens;
- Bien que les jeunes n'aient pas été particulièrement ciblés par le projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques, les indicateurs concernant les jeunes ont été incorporés aux travaux démographiques, aux exercices d'analyse comparative et aux analyses du chômage;
- Dans le projet Institutions et pratiques démocratiques, certains sous-projets ont porté sur les jeunes pour la simple raison que ce sont eux qui ont posé leur candidature et non en raison de critères précis. Quelques sous-projets ont favorisé la mobilisation des jeunes électeurs en les sensibilisant aux enjeux électoraux;
- Le projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation a mis sur pied des clubs de type 4H pour aider les jeunes à développer des compétences et des habiletés utiles (p. ex. leadership, motivation et compétences en entrepreneuriat) qui contribueront à l'avenir des collectivités rurales et de la société civile.

Globalement, le Programme a mobilisé les jeunes de façon très restreinte lorsqu'il s'agissait de les situer en tant que champions de réformes durables, ce que le CPP de 2002 avait projeté. Dans une plus large mesure (bien que restreinte), le Programme a permis d'améliorer les perspectives de sécurité sociale et économique des jeunes. Seulement quelques-unes de ces retombées ont été obtenues en ayant ciblé précisément les jeunes; les effets ont plus souvent qu'à leur tour été imprévus et accidentels et ont été dictés par les participants eux-mêmes au lieu d'être le résultat d'une planification délibérée.

---

<sup>60</sup> Entrevue avec le personnel de l'AEC.

## 4. PRINCIPALES CONSTATATIONS RELATIVES AU RENDEMENT DU PROGRAMME

### 4.1 Cohérence

Dans la synthèse des évaluations de projets, la cohérence a obtenu une moyenne pondérée qui l'a classée dans la catégorie satisfaisant. Le secteur du développement économique a compté un plus grand nombre de projets dans la catégorie très satisfaisant que le secteur de la gouvernance, qui a compté plus de projets dans la catégorie assez satisfaisant. Les indicateurs utilisés pour évaluer la cohérence ont été les suivants : a) la cohérence interne du portefeuille de projets; b) la cohérence externe avec les autres donateurs; c) les actions pangouvernementales.

**La cohérence interne** a été mesurée au niveau de la planification des programmes et au niveau opérationnel, c'est-à-dire l'interaction entre les projets sur le terrain. L'équipe du Programme de l'Ukraine a travaillé consciemment en vue d'atteindre une cohérence conceptuelle, par exemple au moyen de processus de planification stratégique comme les CPP, le modèle d'exécution du Programme et la sélection de projets alignée sur les paramètres des CPP<sup>61</sup>. Comme il a été décrit au chapitre 2, les CPP ont exprimé une approche à la fois descendante et ascendante qui faisait le lien entre les efforts issus de la base et les initiatives sur l'élaboration des politiques, le renforcement des capacités institutionnelles et la primauté du droit qui étaient nécessaires pour promouvoir un environnement porteur. Le CPP de 2002 a insisté davantage sur l'habilitation dans le cadre de son thème global de la gouvernance.

La logique du concept de l'intégration verticale d'un programme a été le mieux illustrée dans le secteur du développement économique. Au niveau de la base, les projets relevant du projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation ont introduit des techniques agricoles plus productives afin de contribuer à la création de revenus. Dans le maillon suivant de la chaîne, le projet Agriculture et développement organisationnel a permis d'enseigner des compétences en agroalimentaire et de fournir des formes plus spécialisées de soutien à l'agriculture comme l'introduction de variétés de végétaux à rendement élevé et l'irrigation au goutte-à-goutte. Les deux projets Agriculture et développement organisationnel et Appui à la réforme agraire et à la modernisation comportaient des volets axés sur l'élaboration des politiques afin que des réformes structurelles et réglementaires puissent aller de pair avec l'expansion de la production. La conformité aux normes de qualité pour l'exportation était l'objectif du projet Qualité des grains, crédit agricole rural et bourse de marchandises. Le palier suivant était l'accès aux marchés étrangers, entre autres au moyen de l'accession à l'OMC, afin de vendre la production

---

<sup>61</sup> Comme il a été mentionné à la section 5.3, les projets liés aux élections ont été l'exception.

excédentaire prête à l'exportation. Le projet Politique commerciale et développement des capacités a joué un rôle crucial pour aider l'Ukraine à atteindre cet objectif. Une chaîne logique semblable a été observée dans les projets qui se concentraient d'une manière plus générale sur le développement du secteur privé au moyen de l'appui aux sous-secteurs de la formation professionnelle axée sur le marché, des PME et de la microfinance.

Le secteur de la gouvernance a eu tendance à être plus diffus, en retenant plusieurs thèmes indépendants qui fonctionnaient en parallèle. Les activités sur la décentralisation et le développement communautaire ont eu une portée majoritairement régionale, bien qu'elles aient établi certains liens avec l'échelon national. Les activités relatives à l'assistance électorale, au développement démocratique, à la primauté du droit et à l'appui aux institutions de l'administration publique ont été de portée principalement nationale. Le projet Institutions et pratiques démocratiques, un projet d'assistance électorale très réussi, a fonctionné de façon isolée du reste de la programmation dans le secteur de la gouvernance et même des autres activités dans le domaine des élections appuyées au moyen du financement à l'OSCE. Les projets qui ciblaient le renforcement des capacités de la fonction publique nationale ont joué un rôle fondamental pour améliorer les mécanismes de gouvernance, mais n'avaient pas de liens concrets avec d'autres projets; les perspectives de renforcement mutuel pendant la période visée par l'examen ont été restreintes.

Le travail avec l'ensemble des ordres de gouvernement est une leçon importante que l'équipe du Programme a tirée de son expérience, étant donné que : 1) les responsabilités entre les ordres de gouvernement se chevauchent; 2) les autorités locales sont les plus aptes à fournir les services et en dernier ressort sont tenues de le faire; 3) les autorités nationales doivent participer afin que le savoir-faire qui a été transféré soit reproduit ailleurs. Cette leçon a été apprise tôt au moyen des projets Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences et Développement régional et gouvernance. Le Programme a continué de s'assurer que les trois ordres de gouvernement participent aux projets ultérieurs. L'insistance sur la croissance économique contribuera également à renforcer la cohérence entre les deux secteurs d'intervention.

La cohérence au niveau opérationnel se traduit par le réseautage, l'échange de renseignements et les synergies entre les projets financés par l'ACDI, dans la mesure où ces activités découlent naturellement des objectifs du projet. Au moins la moitié des projets de l'échantillon ont connu un certain rayonnement ou une certaine interaction, mais on a également observé des occasions manquées de complémentarité à l'intérieur de chaque secteur et entre les deux secteurs. Par exemple, les projets Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine et Politique commerciale et développement des capacités ont été menés de façon pratiquement isolée, et pourtant, leurs objectifs se recoupaient et leurs bureaux de projet étaient à distance de marche l'un de l'autre. Les contraintes de temps et de champ d'application des projets sont toujours des problèmes pour les AEC qui se sentent liés par leurs engagements et leurs obligations redditionnelles. L'équipe du Programme de l'Ukraine était consciente du faible degré d'interaction entre les projets et vers la fin de la période d'examen, elle a instauré un certain

nombre de mesures de coordination, comme le partage de locaux, les réunions de comités directeurs conjoints et les activités de projet conjointes. Les AEC ont proposé que l'ACDI rassemble plus régulièrement les participants aux projets au moyen d'ordres du jour qui permettent un dialogue de fond et l'échange d'expérience à partir desquels des synergies pourraient évoluer. La situation s'est améliorée au milieu de la période d'examen lorsque l'équipe du Programme a tenté de créer des liens plus explicites entre les projets au stade de la planification. La cohérence entre les projets a été plus facile à réaliser lorsque le Programme a limité son intervention à cinq oblasts.

**La cohérence externe** a été évaluée en faisant référence au degré de communication et de collaboration avec les autres donateurs. L'évaluation a permis de constater que l'ACDI avait une attitude très positive envers l'engagement des donateurs. L'Agence a participé à des réunions des donateurs dont la présidence était assurée à tour de rôle, ainsi qu'à des groupes de travail donateurs-gouvernement, notamment les sous-groupes sur l'agriculture, le développement du secteur privé, la primauté du droit et la lutte contre la corruption. Le rôle constructif de l'ACDI dans ces groupes de travail mixtes a été reconnu par le ministère de l'Économie, à la fois dans les entrevues et dans son invitation récente à coprésider le nouveau sous-groupe sur l'administration publique. Les donateurs et l'ACDI ont mentionné que ces tribunes avaient été utiles pour échanger de l'information, mais qu'elles avaient eu peu de valeur sur le plan de la coordination, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Cette question sera traitée plus en détail dans la section sur les principes de gestion.

Au niveau opérationnel, la majorité des projets ont affiché un bon bilan dans leur interaction avec les projets d'autres donateurs. À tout le moins, les équipes étaient au courant des activités des autres donateurs afin d'éviter les doublons. On a également assisté à des exemples de collaboration afin de tirer des avantages réciproques. En règle générale, les équipes des projets dans le secteur du développement économique ont entretenu de bonnes relations avec le personnel d'initiatives semblables financées par la Suède et les États-Unis. L'équipe du projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences a coordonné certaines activités et échangé de l'information sur la formation des enseignants et l'élaboration de programmes d'études avec l'UE, les Autrichiens et les Allemands. Le projet Renforcement des coopératives de crédit a permis de rédiger un manuel de vérification interne en collaboration avec les Allemands et un programme de formation pour les cadres supérieurs avec l'UE. Les projets exécutés par une organisation multilatérale étaient par définition axés sur la collaboration entre les donateurs participants.

Il y a eu des exemples dignes de mention dans le secteur de la gouvernance. L'équipe du Projet de coopération judiciaire a collaboré régulièrement avec celui d'un projet de l'USAID dans le même secteur, qui a ultérieurement adopté le modèle du projet canadien pour l'administration des tribunaux. Le modèle d'unités d'élaboration des politiques du projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme a été utilisé sous des formes diverses par l'UE et le Royaume-Uni. Le projet Développement régional et gouvernance a profité d'une vaste coordination et de l'échange d'information avec l'UE, les États-Unis, l'Allemagne, le

Royaume-Uni, l'ONU et la Banque mondiale. Les équipes de certains projets, comme Développement économique communautaire, ont noué des liens avec les autres donateurs en encourageant les collectivités à présenter une demande à leurs programmes pour financer des initiatives précises. Le projet Institutions et pratiques démocratiques a permis de donner l'exemple dans l'utilisation de l'initiative de présélection des projets administrée par des donateurs multiples afin de sélectionner des sous-projets à financer et le Canada a acquis la réputation d'être une force motrice dans le domaine de l'appui aux élections.

**Les activités pangouvernementales** en Ukraine n'ont pas prédominé, mais quelques exemples de cette forme de cohérence ont pu être constatés dans trois domaines : a) l'échange d'information; b) les projets comme moyen pour l'Ambassade d'accroître la visibilité du Canada ou d'établir des liens avec le gouvernement ukrainien; c) les ministères canadiens agissant à titre d'agents d'exécution ou de spécialistes sectoriels. La Direction de l'évaluation a été informée que des discussions ont eu lieu sur l'organisation de groupes de travail avec les partenaires de mise en œuvre, dont les autres ministères canadiens. Il s'agirait d'un moyen utile de renforcer la cohérence du Programme.

Les entrevues ont confirmé que des communications officielles et officieuses entre l'ACDI et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ont eu lieu assez régulièrement pendant la période faisant l'objet de l'évaluation. Une forme plus structurée d'interaction est ressortie dans le FCIL, qui a un comité de gestion composé des sections de l'aide, du commerce et des politiques à l'Ambassade. Au Canada, le Comité consultatif ukraïno-canadien convoque périodiquement un groupe de travail composé de représentants du MAECI, de l'ACDI, de Commerce, d'Immigration et d'un certain nombre de représentants de gouvernements provinciaux et d'organisations de la société civile.

La réussite des projets de l'ACDI a manifestement fait connaître le Canada et donné à l'Ambassade des occasions d'établir des contacts avec des ministères influents. L'ambassadeur et le chef de la section politique en Ukraine ont souligné auprès de l'équipe d'évaluation que le programme de l'ACDI est le volet le plus important à l'Ambassade. Ils ont mentionné que tous les hauts dirigeants ukrainiens, dont le président, le premier ministre et les sous-ministres, ont réaffirmé l'importance de l'assistance technique canadienne. Un certain nombre de projets novateurs ont été reproduits, ce qui a fourni au Canada une visibilité inespérée auprès d'organismes gouvernementaux clés.

Seulement quatre projets de l'échantillon de l'examen ont été exécutés directement par d'autres ministères canadiens. Il est arrivé plus couramment que les projets de l'ACDI fassent appel aux compétences spécialisées de fonctionnaires actuels ou d'anciens fonctionnaires dans des projets comme Conseils stratégiques aux fins de la réforme. Du point de vue du Programme de l'Ukraine, il y a eu une saine participation de la part des autres ministères canadiens. L'ambiguïté juridique au sujet du mandat international des autres ministères canadiens a été invoquée et les futures initiatives qui feront appel à eux à titre de partenaires devront tenir compte de ces enjeux possibles.

La cohérence interne a été bien conceptualisée à l'intérieur des portefeuilles sectoriels, mais sur le terrain, on a assisté à des occasions ratées d'interaction ou de collaboration entre les projets de l'ACDI. Dans le cadre des projets, on a eu tendance à avoir des contacts plus réguliers avec d'autres donateurs dont les objectifs concordaient, particulièrement dans le secteur du développement économique. Il serait approprié que l'ACDI joue un plus grand rôle de facilitateur afin de renforcer la coordination entre les partenaires canadiens et internationaux.

## 4.2 Efficience

L'efficience a obtenu une moyenne pondérée qui l'a classée à l'échelon supérieur de la catégorie satisfaisant. Plus du tiers des projets ont été cotés très satisfaisant. Les indicateurs utilisés ont été les suivants : a) l'efficience dans l'utilisation des ressources financières; b) l'utilisation judicieuse des ressources humaines; c) la rapidité dans la prise de décision.

**L'utilisation efficiente des ressources financières** est difficile à mesurer parce que les projets ne sont pas toujours comparables et aussi parce qu'aucune base de référence n'a été établie pour guider les évaluateurs. Un calcul estimatif souvent utilisé pour calculer le coût unitaire est le ratio entre les coûts de programmation et les frais d'administration. Par contre, les frais généraux sont négociés avec les organismes de mise en œuvre et il y a peu de marge de manœuvre. Abstraction faite des frais généraux négociés, l'efficience est plus souvent une évaluation subjective de la prudence avec laquelle un projet a géré ses ressources et du caractère adéquat des systèmes de contrôle financier.

Les projets examinés ont fait preuve d'une gestion judicieuse des ressources financières de diverses manières. Voici des exemples :

- Des ressources professionnelles locales ont été embauchées selon les besoins et à temps partiel plutôt qu'à temps plein;
- Dans le cadre des projets Appui à la réforme agraire et à la modernisation et Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences, on a soigneusement soupesé la décision de louer au lieu d'acheter;
- Dans le cadre du projet Renforcement de la démocratie, on a profité des fluctuations monétaires pour accroître le pouvoir d'achat local;
- Les projets Conseils stratégiques aux fins de la réforme, Agriculture et développement organisationnel et Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences ont maintenu les frais généraux inférieurs aux niveaux approuvés.

Malgré un classement global favorable, certains projets ont connu des pratiques non efficaces pour certains aspects précis et réparables. À titre d'exemple, dans le cadre du projet sur l'assistance électorale, on a dépensé deux fois plus que les missions précédentes pour envoyer

une mission d'observation des élections de huit jours. Le court préavis et le nombre sans précédent de participants à cette mission ont fait en sorte que la rapidité d'exécution a été le principal élément moteur. Le projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques a été efficace lorsqu'il s'agissait de renforcer les capacités individuelles, mais un nombre imprévu de participants ont abandonné la formation, ce qui a fait en sorte que le coût moyen par diplômé a été élevé. Le projet Voix du peuple (phase II) a été ralenti par des retards bureaucratiques à cause du processus de passation des marchés de la Banque mondiale à Washington. Le Projet de coopération judiciaire a également connu des retards dans la passation des marchés liés aux enjeux juridiques précités concernant les autres ministères canadiens qui agissent à titre d'agents d'exécution.

Sous l'influence des agents du programme-pays, des agents de suivi ou des évaluateurs, les équipes de projets ont eu tendance à redresser eux-mêmes la situation au fil du temps afin que les outils disponibles pour le renforcement des capacités soient optimisés. Les AEC ont pesé les coûts et les avantages des visites de courte et de longue durée de spécialistes canadiens en Ukraine ou de séjours d'Ukrainiens au Canada. Par exemple, les voyages d'étude ont été cités à maintes reprises pour avoir contribué à créer des relations professionnelles avec des homologues au Canada et une atmosphère d'enthousiasme et de fidélité qui ont duré et ce, souvent après la fin du projet. Les AEC étaient conscients du coût relativement élevé des voyages d'étude et ont appris à les planifier stratégiquement de manière à compléter les autres volets du renforcement des capacités afin de combler des attentes précises et de contribuer aux réalisations attendues.

**L'utilisation judicieuse des ressources humaines** repose sur la continuité et la compétence du personnel, que ce soit dans les bureaux des agents d'exécution et des projets sur place, dans les organisations partenaires et les ministères responsables et au Programme de l'Ukraine à l'administration centrale de l'ACDI et sur le terrain. Un seul projet, Développement régional et gouvernance, a connu un niveau inhabituel de roulement de personnel sur le terrain<sup>62</sup>. Les autres semblent avoir pu compter sur un degré élevé de stabilité. Les intervenants ukrainiens ont exprimé leur appréciation de la qualité des compétences spécialisées que les agents d'exécution ont apportée à leurs tâches de renforcement des capacités et ils ont interprété la continuité du personnel des agents d'exécution comme un signe d'engagement. L'approche à étapes multiples adoptée pour de nombreux projets a également été un élément contributif. Les coûts de démarrage étaient beaucoup plus bas lorsque les partenaires se connaissaient déjà et qu'ils avaient défini une approche et des objectifs communs.

Dans le cas des projets reposant sur des ministères précis, un défi supplémentaire pourrait

---

<sup>62</sup> Selon l'évaluation du projet Développement régional et gouvernance, celui-ci a été caractérisé par un roulement du personnel, tant au Canada que sur le terrain. Selon l'agent de suivi du projet, le projet n'avait pas de spécialiste international du développement régional et de la gouvernance en 2007. Il s'agissait d'une période cruciale pour le projet et cette absence a mené à des retards inutiles dans l'obtention de résultats. (Gombay et autres, p.41)

résider dans le roulement de personnel qui accompagne habituellement les changements politiques en Ukraine. Les projets devaient renouer le dialogue avec de nouveaux fonctionnaires et leur faire connaître les modalités du projet, ce qui alourdissait la charge de travail. Lorsque la situation posait un risque, les AEC ont adopté diverses stratégies d'atténuation, par exemple en travaillant à divers niveaux au sein des organismes, en officialisant les changements dans la loi et en donnant de la formation par poste plutôt qu'à des personnes en particulier.

**Les intervenants des projets** ont apprécié la présence relativement stable d'agents de l'ACDI à l'Ambassade, notamment les agents recrutés sur place qui avaient une bonne connaissance des projets et du contexte local dans lequel ils devaient fonctionner. Le roulement du personnel à l'administration centrale de l'ACDI a été signalé par plusieurs personnes interrogées comme un problème qui nuisait à parfois à leur efficacité. Pendant leur cycle de vie, la majorité des projets ont connu une succession de chefs d'équipe de projet (CEP), dont certains sont restés moins d'une année et avaient à peine eu le temps de prendre connaissance du dossier. L'équipe du Programme a veillé à ce qu'il y ait des séances d'orientation pour les nouveaux agents et un protocole pour la transmission des dossiers, mais plusieurs personnes interrogées ont souligné le temps qu'ils ont dû passer pour informer les nouveaux venus des subtilités des projets et du contexte local. Les départs de chefs d'équipe de projet, d'analystes et même de gestionnaires ont nui à la stabilité des attentes à l'égard de l'établissement de rapports, du style de communication et de la mise en œuvre des projets.

Les évaluateurs ne sont pas en mesure de comparer le roulement de personnel au sein du Programme de l'Ukraine avec celui des autres volets de l'ACDI, bien que des personnes interrogées aient fait remarquer que le problème n'est pas exclusif au Programme de l'Ukraine.

**La rapidité dans la prise de décisions** ou des interventions sur lesquelles les agents d'exécution comptaient pour assurer l'efficacité a subi l'influence de divers enjeux, dont le roulement de personnel de l'ACDI et les décisions organisationnelles. Les évaluateurs ont entendu à maintes reprises des situations dans lesquelles la prise de décisions à l'ACDI a été lente ou les décisions n'ont pas été communiquées avec succès. Ces cas ont eu comme conséquence de bloquer les activités de projet ou d'accroître la durée des activités prévues et le coût des ressources, même de miner des relations importantes avec les intervenants ukrainiens sur le terrain. Selon l'évaluation du Programme-pays de l'Ukraine de 2005, « l'ACDI est principalement respectée pour sa capacité de répondre aux priorités exprimées par l'Ukraine et la rapidité de ses interventions<sup>63</sup> ». Le manque de rapidité dans la prise de décisions et les décisions unilatérales peuvent mettre en péril cette réputation chèrement acquise.

---

<sup>63</sup> ACDI, 2005, p. 29.

À quelques exceptions près, les projets ont obtenu de bonnes notes pour l'efficacité, comme en témoigne la gestion judicieuse des ressources financières et humaines. La continuité dans le personnel des projets a été excellente. Les difficultés soulevées au sujet des retards de l'ACDI dans la prise de décisions pourraient être considérablement aplanies par la délégation des pouvoirs financiers et décisionnels aux gestionnaires sur le terrain dans le cadre d'un programme décentralisé.

### 4.3 Principes de gestion

Tout comme le Canada, l'Ukraine est signataire de la Déclaration de Paris de 2005, un engagement réciproque envers les principes suivants : l'appropriation locale, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle<sup>64</sup>. L'évaluation a porté principalement sur les trois premiers principes.

**L'appropriation, ou la prise en charge locale**, revoie à la capacité d'un pays : a) à exercer un leadership efficace sur ses politiques et ses stratégies de développement; b) à coordonner les activités des instances du développement. Le premier suppose l'existence d'une politique en matière de développement à la grandeur du pays qui fait autorité et qui définit clairement les priorités. Le second tient pour acquis qu'il existe une capacité et une cohésion suffisantes au sein du gouvernement pour coordonner efficacement l'aide extérieure.

Pendant la période d'examen, deux programmes d'action ont agi à titre de cadre de développement national de l'Ukraine : le Plan d'action de l'UE pour l'Ukraine de 2004-2005 et un programme d'action sur les OMD qui s'est inspiré d'une stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par le gouvernement en 2001. Le gouvernement de l'Ukraine a rédigé un certain nombre de plans stratégiques par la suite, mais il est demeuré confronté à des problèmes comme l'établissement des priorités, l'enchaînement des mesures et l'établissement des coûts pluriannuels nécessaires à la prise de décisions. Les donateurs ont convenu qu'aucun de ces documents ne présentait suffisamment de clarté ou de rigueur pour s'y rallier d'une manière coordonnée. L'*Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, réalisée par l'OCDE en 2008, a attribué à l'Ukraine la note « faible » pour la prise en charge locale, en partie à cause de cette absence de stratégie cohérente à laquelle on peut donner suite<sup>65</sup>.

En dernier ressort, le problème est lié à la capacité. L'évaluation conjointe des capacités (2007) a révélé que les orientations stratégiques nationales émanaient de centres multiples d'élaboration des politiques; ces dernières ont été exprimées dans un certain nombre d'énoncés

<sup>64</sup> L'Ukraine a signé la Déclaration de Paris en 2007 à la suite du décret présidentiel n° 325, le 19 avril 2007.

<sup>65</sup> OCDE. *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*. Pour la première fois, l'Ukraine a pris part à l'enquête. Les réponses proviennent de 16 donateurs; mis ensemble, ils ont fourni 63 % de l'APD du pays. Voir p. 51-2.

de politique de base, qui n'ont pas concordé sur l'ensemble des questions<sup>66</sup>. En outre, le rapport a attribué le problème à des autorités d'élaboration de politiques concurrentes et parfois en conflit et au manque de coordination entre les instances exécutives supérieures de l'État. Une entrevue au ministère de l'Économie a confirmé qu'en 2004, au début de la période visée par l'évaluation, la législation en vigueur avait désigné le ministère de l'Économie comme responsable de la coordination, mais que personne n'avait réellement été nommé à cette fin. Par conséquent, les donateurs ont travaillé d'une manière décentralisée ou avec certains ministères responsables, ce qui a mené à des coûts de transaction élevés pour l'aide extérieure et à des résultats moins qu'optimaux.

En 2006, le ministère de l'Économie avait instauré un Service de l'assistance technique internationale et de la coopération avec les institutions financières internationales. Des groupes de travail donateurs-gouvernement avaient été créés dans cinq secteurs. Dans chacun des groupes de travail sectoriels, le Service a nommé un ministère qui copréside avec un pays donateur (ce dernier est choisi en fonction de l'expérience antérieure). Les groupes de travail donateurs-gouvernement ont ensuite été divisés en 22 sous-groupes sectoriels, qui se sont révélés trop nombreux pour être efficaces. Trois ans après leur lancement, certains sous-groupes n'avaient même pas tenu une seule réunion. Le rendement des cinq grands groupes a aussi été inégal.

Récemment, le Service a assumé une prise en charge plus vigoureuse en restructurant les groupes de travail<sup>67</sup>. Il rédige également des règlements et des lignes directrices pour chaque sous-groupe, bien que cela n'ait pas encore été négocié avec les donateurs. Fait révélateur, un nouveau plan de développement national pour la réforme économique de 2010-2014 a été rédigé. Selon le consensus qui s'est dégagé parmi les donateurs, pour la première fois, il s'agit d'un vrai plan stratégique qui satisfait au critère de la Déclaration de Paris sur l'appropriation locale. Le vrai test, à l'instar de nombreuses autres initiatives de planification, résidera dans la mise en œuvre.

La prise en charge, perçue comme un engagement par le Canada, peut être évaluée sous l'angle du degré d'adhésion et d'engagement que les projets ont pu obtenir de la part des partenaires ukrainiens. La majorité des projets dans les deux secteurs clés ont été considérablement axés sur la demande, comme en témoigne un bilan solide de participation significative à la conception des projets et à la prise de décisions par les intervenants locaux. Plusieurs projets ont mobilisé des champions qui ont été en mesure de promouvoir les objectifs du projet auprès de leurs collègues et de leurs pairs, ce qui a mené à une prise en charge

---

<sup>66</sup> Ministère de l'Économie et Nations Unies en Ukraine. *Joint Capacity Assessment, 2007*, p.10.

<sup>67</sup> Le « groupe thématique A sur le développement économique, le développement régional, le développement institutionnel et la gestion du groupe gouvernement-donateurs » s'est réuni le 21 juillet 2010. Là encore, le titre est vaste, mais le document qui le décrit fournit une feuille de route assez structurée qui définit : 1) les principaux objectifs; 2) pour chaque objectif, les mesures déjà appuyées par les donateurs; 3) pour chaque objectif, les besoins supplémentaires d'aide internationale.

élargie. D'autres projets ont créé des produits qui ont été rédigés ou adaptés, et ultérieurement pris en charge, par les participants ukrainiens. Dans divers cas, les organismes d'État ont été des intervenants actifs et ont entrepris de reproduire les modèles des projets. Globalement, presque tous les projets ont démontré un niveau élevé d'adhésion et d'engagement.

**L'alignement** des donateurs sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures nationales a été déficient pendant la période d'évaluation, pour les motifs énumérés précédemment. Selon certains représentants du gouvernement de l'Ukraine interrogés, cela a mené à une certaine quantité de programmation axée sur l'offre. C'est tout à son honneur que l'ACDI a été mentionnée comme un des rares donateurs déterminés à mettre en œuvre une approche davantage axée sur la demande.

Les représentants du ministère de l'Économie interrogés ont fait remarquer que l'assistance technique fournie par les projets canadiens avait été des plus pertinentes et de qualité, lorsqu'on la compare à celle de certains autres donateurs. C'est en reconnaissance de cet apport que le gouvernement de l'Ukraine a invité l'ACDI à coprésider les sous-groupes sur la fonction publique et l'agriculture. L'enquête de l'OCDE de 2008 a précisé que 86 % de la coopération technique du Canada avait été coordonnée avec les programmes du pays, un pourcentage dépassé seulement par l'Organisation internationale pour les migrations, le Japon et l'ONU<sup>68</sup>.

L'objectif ultime de l'alignement est bien plus que l'adaptation des programmes des donateurs en fonction des besoins et des priorités exprimés par le pays. Il sous-entend l'utilisation des systèmes nationaux pour la prestation et l'administration de l'aide. L'empressement des donateurs à s'engager en faveur de cette stratégie varie selon la fiabilité du système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics. Les donateurs veulent la preuve que les budgets détaillés sont jumelés aux priorités stratégiques et que des systèmes sont en place pour s'assurer que le budget est dépensé d'une manière contrôlée et que des fonctions de comptabilité, d'établissement de rapports et de vérification sont présentes. À tout le moins, ils veulent la preuve que des activités sont en cours pour renforcer les capacités dans cette direction. Simultanément, la passation des marchés publics exige un cadre juridique conforme aux normes internationales, assorti des structures institutionnelles nécessaires pour assurer la transparence et l'efficacité.

L'enquête 2008 de l'OCDE pour l'Ukraine a permis de constater que les systèmes de gestion des finances publiques n'ont été utilisés que pour 1 % de l'aide, ce qui témoigne de la faiblesse perçue de ces systèmes, et que les systèmes de passation des marchés publics n'ont été utilisés que pour 2 % de l'aide<sup>69</sup>. Elle a souligné que la Commission européenne prévoyait fournir un appui budgétaire dans les secteurs de l'énergie et de la facilitation du commerce. Les entrevues avec la CE ont permis de confirmer que de 56 % à 60 % du financement en vertu de son

---

<sup>68</sup> OCDE, *Enquête 2008 de suivi*, p. 7

<sup>69</sup> OCDE, *Op.cit.* p. 51-8-9.

instrument européen de voisinage et de partenariat était désormais affecté à l'appui budgétaire sectoriel. Le ministère de l'Économie a précisé qu'il accueillerait favorablement un virage dans cette direction de la part des autres donateurs. Les parties en cause admettent que des obstacles existent et que le gouvernement de l'Ukraine a besoin d'un appui permanent pour renforcer ses capacités en tant que condition préalable à l'adoption de ces approches.

Compte tenu de ces préoccupations, l'ACDI a adopté une attitude attentiste à l'égard de l'utilisation des approches-programmes au cours de la période d'examen. Sa stratégie-pays pour l'Ukraine de 2009 fait mention de l'intention d'examiner l'appui budgétaire avec d'autres donateurs, mais le CPP de 2009 n'en parle pas. En fait, ce dernier affirme : « Dans un programme d'assistance technique comme celui-ci, les projets sont habituellement de valeur monétaire plus faible que dans les pays à faible revenu et les approches-programmes n'en font pas partie<sup>70</sup> ». [Traduction]

**L'harmonisation** signifie bien plus que les activités informelles de coordination entre les donateurs et l'interaction entre les projets au niveau opérationnel qui ont été discutées précédemment. Le principe exige un examen sérieux des possibilités de collaboration qu'offrent les approches sectorielles, l'échange d'analyses et la tenue de missions conjointes.

Selon la stratégie-pays pour l'Ukraine de 2009, le Canada continuera de renforcer la capacité de l'Ukraine à effectuer la coordination entre les donateurs en encourageant le suivi et l'évaluation conjoints des projets, l'échange plus systématique de résultats des projets et le partenariat avec d'autres donateurs<sup>71</sup>. L'Enquête 2008 de l'OCDE a précisé que sur les huit missions des donateurs effectuées par le Canada, aucune n'a été coordonnée avec d'autres donateurs, tandis que dix autres donateurs avaient coordonné les leurs dans au moins un cas. Seulement une des huit études analytiques avait été effectuée en collaboration; cette fois le Canada a obtenu une note un cran au-dessus des autres donateurs, qui, dans la majorité des cas, n'avaient collaboré à aucune étude<sup>72</sup>.

Selon le CPP de 2009, le Canada travaille déjà en complémentarité avec des donateurs européens en se concentrant sur les changements dans les mentalités et les institutions nécessaires pour assurer une meilleure conformité avec la primauté du droit, tandis que les donateurs européens se concentrent sur la conformité avec les normes de l'UE<sup>73</sup>. La délégation de l'UE a laissé entendre à l'équipe d'évaluation qu'un partenaire non européen comme le Canada pourrait avoir une influence très constructive, étant donné le caractère plus fluide de ses relations avec le gouvernement de l'Ukraine. Même en l'absence de contribution financière, la délégation a laissé entendre que l'on devrait examiner des activités complémentaires, étant donné que le Canada et l'UE collaborent déjà avec quelques-uns des mêmes partenaires à la réforme de l'administration publique.

---

<sup>70</sup> ACDI, *CPP 2009*, p. 19

<sup>71</sup> ACDI, *Stratégie-pays pour l'Ukraine 2009*, p. 1

<sup>72</sup> OCDE, *Op.cit.*, p. 51-14

<sup>73</sup> ACDI, *CPP 2009*, p. 11

Un dernier mot sur l'harmonisation : citons la décision de l'ACDI de regrouper ses activités dans cinq oblasts (régions administratives) plutôt que dans les 17 dans lesquels elle intervenait dans le passé, à savoir Lviv, Ivano-Frankivsk, Zaporijia, Dnipropetrovsk et la Crimée. Les critères de sélection des cinq oblasts ont été principalement : i) le rendement antérieur; ii) la possibilité de prendre appui sur les activités antérieures; iii) l'empressement de l'administration de l'oblast à collaborer avec le Canada. La décision de se concentrer sur un plus petit nombre de régions (oblasts) est fondée sur l'idée d'introduire de nouvelles approches pour des projets pilotes exécutés dans un nombre restreint d'oblasts et de diffuser ensuite les connaissances et les pratiques dans l'ensemble du pays si elles sont acceptées par les Ukrainiens. L'expérience est encore trop récente pour être évaluée. Le Programme pourrait examiner la possibilité d'entreprendre un examen à mi-parcours, avec la collaboration des partenaires ukrainiens.

L'harmonisation, comme elle est interprétée ici, est sans conteste une proposition exigeante et risquée pour l'ensemble des donateurs. Pourtant, il importe de mentionner que le rapport de la vérificatrice générale du Canada de l'automne 2009 a souligné la diminution de l'empressement de l'ACDI à mettre en œuvre son plan d'action de 2004 pour favoriser l'harmonisation<sup>74</sup>. Le Programme de l'Ukraine pourrait souhaiter conserver une certaine souplesse afin d'optimiser ses objectifs en matière d'harmonisation.

L'ACDI a joué un rôle constructif dans les groupes de donateurs, mais l'alignement et l'harmonisation ont été restreints à cause de la capacité insuffisante du gouvernement de l'Ukraine à définir un plan de développement national autour duquel les donateurs pouvaient se rallier. Les perspectives dans ce sens semblent s'améliorer dans la nouvelle administration présidentielle et le Programme pourrait souhaiter se garder une marge de manœuvre pour la collaboration ou le repositionnement en ce qui concerne les oblasts desservis.

## 4.4 Gestion du rendement

Selon la politique actuelle de l'Agence, les programmes doivent établir un cadre de mesure du rendement (CMR) et présenter des rapports annuellement sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les résultats escomptés. Le Programme de l'Ukraine collabore avec ses organismes de mise en œuvre pour élaborer un cadre d'indicateurs et de processus d'établissement de rapports qui lui permettra de respecter cette exigence. Selon l'opinion des évaluateurs, les mises à jour régulières fourniront également un outil précieux aux gestionnaires du Programme pour déterminer les forces, les points faibles et les possibilités de changement.

Toutefois, les initiatives précitées sont postérieures à la période d'examen et bien que certains efforts aient été faits en 2007 pour définir des résultats et des indicateurs à l'échelon du Programme, le suivi a connu des difficultés. C'est pourquoi les projets ont obtenu des notes extrêmement inégales pour le critère de la gestion du rendement : 45 % se sont classés à

<sup>74</sup> Rapport de la vérificatrice générale du Canada, automne 2009, chapitre 8, paragraphe 8.28

l'échelon inférieur de la catégorie *assez satisfaisant* et environ 30 % dans la catégorie *très satisfaisant*. Les indicateurs utilisés pour cette détermination ont été les suivants : a) la qualité et l'utilisation efficace des outils de la gestion axée sur les résultats (GAR) comme la méthode du cadre logique (ou modèle logique) et le cadre de mesure du rendement (CMR); b) le bilan en matière de suivi et d'évaluation.

**La qualité et l'utilisation des outils de la GAR** présentent un bilan mitigé. La majorité des modèles logiques élaborés au début des projets ont été jugés insatisfaisants et ceux-ci n'étaient liés qu'à l'occasion à un cadre de mesure du rendement qui pouvait servir de base à l'établissement de rapports sur la GAR. Certains modèles logiques ont été mis à jour et améliorés pendant l'exécution des projets, parfois aussi tardivement qu'une année avant la clôture du projet. À partir de 2006, le Programme a investi temps et ressources pour mettre à jour les modèles logiques des projets en se fondant sur la nouvelle politique de l'ACDI en matière de GAR avec l'aide d'un spécialiste de la GAR embauché à forfait.

**Le suivi et l'évaluation** sont essentiels à la diligence raisonnable dans un cadre de GAR. Dans la majorité des cas, les gestionnaires de projet, les spécialistes de l'ACDI à l'interne, le personnel recruté sur place et les coordonnateurs de projet des agents d'exécution ont assumé la responsabilité du suivi. Sur les 20 projets de l'échantillon, quatre avaient embauché des agents de suivi de l'extérieur. En règle générale, on recrutait des agents de l'extérieur lorsqu'un projet était complexe ou qu'il n'y avait pas de spécialistes à l'interne.

Le suivi par l'ACDI peut être efficace lorsque les agents ont une connaissance suffisante du secteur d'activité, une interaction régulière avec les équipes de projets, une compréhension commune des attentes et un budget de voyage pour les visites sur place. L'hypothèse de base est qu'il existe suffisamment de continuité dans le personnel pour assurer la cohérence dans les connaissances et dans l'approche. Le secteur de l'agriculture, par exemple, a profité de la présence d'un agent expérimenté au bureau géographique et d'un spécialiste de l'agriculture à l'interne. Le personnel de l'Ambassade a également joué un rôle important dans le suivi des projets, notamment en visitant les emplacements des projets une à deux fois par année. Certains AEC ont mentionné que les réunions du comité directeur du projet étaient la principale occasion de rencontrer le personnel de l'ACDI. La décentralisation du Programme changera certainement le contexte et les conditions de la fonction de suivi.

Des dispositions pour le suivi et l'évaluation ont été prévues pour la majorité des budgets des projets. Dans le cas du projet Renforcement des coopératives de crédit, une évaluation de fin de projet a été effectuée en 2010. Dans le cas du projet Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk, le centre de services aux entreprises d'Ivano-Frankivsk a compté sur diverses visites, dont celles de l'ambassadeur, des chefs de l'aide, des professionnels recrutés sur place et des agents de projet en provenance de l'administration centrale, ainsi que du suivi effectué par les intervenants ukrainiens. Les AEC qui avaient embauché des agents de suivi de l'extérieur ont constaté qu'ils ont contribué à réorienter le programme et ont fourni une aide à l'interprétation des lignes directrices de l'ACDI sur la GAR,

la stratégie d'égalité entre les sexes et d'autres questions de mise en œuvre.

**L'évaluation** fournit une importante occasion d'apprentissage. Dans le contexte des projets à étapes multiples, elle est également indispensable sur le plan de la diligence raisonnable. L'évaluation fournit un portrait approfondi qui complète le suivi. Environ les deux tiers des projets de l'échantillon ont fait l'objet d'une évaluation (environ le quart des projets dans l'ensemble du Programme au cours de la période d'évaluation). La méta-évaluation effectuée dans le cadre du présent exercice a conclu que la majorité des documents d'évaluation ont été bien corroborés et fondés sur de bons arguments. La majorité des personnes interrogées les ont considérés utiles et dans certains cas essentiels à la réorientation du projet. L'évaluation du Programme-pays de l'Ukraine de 2005 a été adoptée par le Programme comme source de directives. Un document interne (rédigé par la Direction de l'évaluation pour faire le suivi de la réponse de l'Agence aux recommandations des évaluations) a précisé que plusieurs examens sectoriels et stratégies de gestion des risques ont été effectués par la suite, bien qu'ils n'aient pas tous été incorporés à titre d'annexe au CPP de 2009<sup>75</sup>.

Les évaluateurs sont d'avis que le Programme de l'Ukraine profitera de la décentralisation sur le plan de sa capacité à assurer un suivi plus étroit des projets, au moyen d'une approche plus cohérente et systématique, et en utilisant une combinaison de ressources internes et externes.

## 5. CONSTATATIONS SUR LES MODALITÉS DE PRESTATION DE L'AIDE

### 5.1 Analyse globale

Les résultats du Programme sont réalisés dans un contexte en évolution constante qui comprend les besoins, les créneaux des donateurs et la politique intérieure, comme il a été décrit au chapitre 2. Les résultats sont également définis par rapport à un ensemble de politiques de l'ACDI tout autant en évolution, ainsi que par rapport à des aspects qui en sont venus à caractériser la nature du Programme. Le présent chapitre adopte une perspective élargie sur la prestation du Programme et englobe certains enjeux stratégiques qui sont ressortis au cours de l'évaluation.

#### **5.1.1 Orientations stratégiques : À quel point sont-elles souples? Cohérentes?**

Les évaluateurs sont conscients que le Programme de l'Ukraine était mis en œuvre dans un contexte organisationnel qui a subi l'influence de décisions ministérielles qui ont évolué au

---

<sup>75</sup> ACDI, Direction de l'évaluation. *CIDA Evaluations Monitoring Report, 2010*, annexe F p. 57-58.

cours de la période d'examen. Pourtant, il demeure important de souligner les orientations qui ont contribué à la réussite du Programme et de consigner quelques-unes des retombées.

Le CPP de 2002 a fourni une bonne base pour la sélection des projets, en étant fondé sur une bonne analyse des options à la disposition du Programme à la lumière des besoins évalués. On a conclu que la concentration sur la gouvernance donnera à l'Ukraine la meilleure programmation canadienne possible<sup>76</sup>. Simultanément, on était conscient du besoin de demeurer souple afin d'optimiser la réponse aux besoins naissants et aux occasions favorables. « Le Programme n'envisage pas une adhésion stricte à la programmation dans un secteur particulier ou dans un autre ». [Traduction] Cette souplesse a bien servi le Programme, ses partenaires et ses bénéficiaires, comme les résultats globaux en témoignent.

À vrai dire, le CPP de 2002 ne s'est appliqué qu'à trois des cinq années faisant l'objet de l'évaluation. Dans les entrevues avec les gestionnaires du Programme de l'Ukraine et les documents fournis par la Direction de l'évaluation, il y avait une hypothèse implicite selon laquelle les choses ont suivi leur cours normal pendant l'intervalle entre les CPP (2007-2009). L'ACDI a continué d'utiliser le CPP de 2002 comme point de référence, qu'elle a complété par des documents d'information, des analyses sectorielles et des stratégies rédigés en 2007 pour étayer le prochain CPP et la politique organisationnelle en évolution. Toutefois, le problème sur le terrain pour certaines personnes a été un manque de clarté.

Bien qu'un virage réel dans les politiques ou les priorités n'ait eu lieu que plus tard au cours de la période d'examen, les intervenants renseignés étaient conscients que des changements étaient dans l'air. Les entrevues avec les donateurs et les représentants ukrainiens ont confirmé que les agents d'exécution avaient établi un mode de fonctionnement avec leurs partenaires qui était caractérisé par la réponse aux besoins naissants et la sensibilisation aux options de programmation. La proactivité, l'innovation et le principe de la répétition des expériences pilotes étaient encouragés. L'équipe du Programme a fait des efforts pour maintenir la communication de vive voix pendant la période de changement. L'importance désormais accordée à la croissance économique au détriment de la gouvernance n'a touché qu'un petit nombre de projets qui ont obtenu un délai d'une durée restreinte (six mois) pour reconfigurer le travail qu'ils effectuaient depuis déjà quelques années en établissant des liens avec un nouveau regroupement d'intervenants.

Les principaux changements dans les priorités et les politiques pendant la période ont été les suivants :

- la redéfinition des priorités sectorielles et le lancement des trois stratégies thématiques;
- la détermination des trois thèmes transversaux;

---

<sup>76</sup> ACIDI, *CPP de 2002*, p. 37

- le remaniement du processus directif et l'incitation à en élargir l'utilisation;
- la concentration sur un plus petit nombre de projets, mais de plus grande taille;
- la concentration géographique sur cinq oblasts (au lieu de 17 par le passé).

Indépendamment du besoin de concentration, le rapport de la vérificatrice générale de l'automne 2009 a confirmé le coût de l'incertitude lorsque les CPP sont venus à échéance au sein de l'ACDI : « L'absence d'orientation a plutôt créé de l'incertitude chez le personnel de l'Agence, les gouvernements des pays bénéficiaires et les autres donateurs; elle a en fait réduit la prévisibilité à long terme de l'aide de l'Agence »

Certaines personnes interrogées ont fait remarquer que pendant l'intervalle entre les deux CPP, l'ACDI a expliqué que la programmation directive fondée sur des appels d'offres concurrentiels serait désormais le modèle privilégié. Lorsque le CPP de 2009 a été approuvé, seule une partie du CPP a été diffusée aux partenaires et au gouvernement de l'Ukraine. La vérificatrice générale a perçu les CPP comme des documents publics utiles : « Ces documents publics ont fait connaître les plans de l'Agence et ont servi de fondement aux discussions sur l'alignement et l'harmonisation avec les gouvernements et les autres donateurs<sup>77</sup> ». L'intervalle entre les CCP et les problèmes qu'il a causés n'ont pas été uniques au Programme de l'Ukraine, mais plutôt répandus dans l'ensemble de l'Agence, ce que le rapport de la vérificatrice générale a souligné : « En outre, étant donné que les cadres de programmation-pays de l'Agence sont périmés, que les priorités changent et que les plans par pays ne sont pas à jour, les critères que l'Agence appliquera à la sélection des futurs projets nous préoccupent ».

Le changement ou « l'actualisation du dossier », comme l'a dit une personne interrogée, peuvent non seulement être nécessaires, mais aussi très constructifs. Toutefois, si les partenaires, tant canadiens qu'ukrainiens, comptent cibler ou harmoniser leurs initiatives, ils doivent avoir une compréhension claire de la façon dont l'ACDI perçoit le Programme dans son ensemble et avoir accès à une information à jour dans toute la mesure du possible.

### **5.1.2 Programmation multigénérationnelle**

Les évaluateurs ont été informés que des efforts ont été faits vers la fin de la période d'examen pour accroître le nombre et la diversité des organisations partenaires potentielles qui participent à l'exécution du Programme, étant donné le nombre plutôt restreint d'agents d'exécution qui participaient à la mise en œuvre du Programme à l'époque. Tous les projets de l'échantillon, sauf un, ont eu un prédécesseur (parfois sous un autre nom) dont les objectifs étaient directement liés (décrits tour à tour comme suite, reproduction ou prolongation nécessaire pour consolider les gains).

---

<sup>77</sup> Vérificatrice générale du Canada. Rapport de la vérificatrice générale du Canada de l'automne 2009, par. 8.41 et 8.60

La nature multigénérationnelle du portefeuille de projets du Programme de l'Ukraine peut s'expliquer de diverses façons : a) le changement d'humeur des gestionnaires de programme qui se sont succédé; b) les pressions concurrentes provenant de l'extérieur qu'ils ont subies, notamment les pressions provenant d'une communauté ukraino-canadienne qui cherchait à maintenir l'engagement en Ukraine, et les pressions provenant d'AEC qui avaient des investissements de longue date en Ukraine et des connaissances propres aux besoins de développement de l'Ukraine.

Les contre-pressions sont venues d'AEC qui se sentaient exclus du Programme à cause du manque de possibilités d'acquérir de l'expérience dans le pays. Parallèlement, les approches par étapes ont plusieurs avantages reconnus :

- **L'atténuation des risques**, parce que l'ACDI peut évaluer le rendement avant de renouveler son engagement, tandis que les agents d'exécution peuvent mettre au point leurs stratégies;
- **Le rapport coût-efficacité**, parce que les frais de démarrage sont amortis sur une plus longue période;
- **La cohérence**, au moyen de l'enchaînement ordonné d'activités selon une approche ascendante et descendante;
- **La consolidation des gains**, particulièrement lorsque les changements dans les mentalités ou les lacunes dans les capacités exigent d'agir sur une longue période.

Du point de vue de l'évaluation, un enjeu important à signaler est que les projets multigénérationnels compliquent l'attribution des résultats. Étant donné que tous les projets de l'échantillon ont eu un prédécesseur, les intervenants interrogés avaient souvent de la difficulté à établir une distinction entre les résultats de l'étape actuelle du projet et ceux des étapes précédentes. Lorsque l'on examine les résultats au niveau des effets, c'est le tableau d'ensemble qui l'emporte.

L'évaluation a permis de constater que l'exécution de projets à étapes multiples a été un facteur important dans l'obtention des résultats et la durabilité des projets. La continuité des relations et le degré d'engagement que cette approche a représenté ont été maintes fois soulignés par les intervenants ukrainiens interrogés. Leur opinion favorable envers les projets, et par extension envers l'ACDI, était motivée par la réponse des projets à des besoins réels définis sur le terrain.

### **5.1.3 Ressources humaines et rôle des spécialistes**

Depuis la fermeture de la Direction des services professionnels il y a quelques années, les programmes ont compté sur des ressources contractuelles ou plus rarement sur les quelques spécialistes à l'interne qui travaillent dans des créneaux géographiques ou des directions générales centrales. L'*Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* de 2002 a préconisé un renouvellement de l'effectif de spécialistes scientifiques et techniques de

l'Agence, mais les efforts déployés pour mettre en œuvre cette recommandation ont mis un certain temps et ne sont pas terminés. La vérificatrice générale a fait remarquer dans son rapport d'automne 2009 que « cette situation a aussi nui à la capacité de l'Agence de déterminer ses forces par rapport à celles des autres donateurs et d'en tirer parti, ainsi que de définir les connaissances sectorielles spécialisées dont elle a besoin pour la prise de décisions et la conception des projets, et d'en favoriser l'acquisition. Les employés des bureaux géographiques tiennent généralement le rôle de gestionnaires de projets et de généralistes du développement plutôt que de spécialistes sectoriels<sup>78</sup> ».

Le secteur de l'agriculture, qui fonctionne très bien en recourant à un conseiller spécialisé à l'interne, est un bon exemple de pratique exemplaire, particulièrement dans des dossiers qui sont complexes et très techniques. Lorsque les projets avaient besoin d'un niveau de spécialisation qui n'était pas disponible à l'interne, l'embauche à forfait d'un spécialiste du développement du secteur privé a permis de faire un apport favorable à l'obtention de résultats dans le secteur de la croissance économique. Les deux approches ont bien fonctionné dans le contexte du Programme de l'Ukraine. Lorsque la complexité d'un projet montrait les limites de l'approche généraliste, l'équipe du Programme en a été consciente et a retenu les services de spécialistes de l'extérieur, par exemple dans les secteurs de la primauté du droit et de la gouvernance locale.

Les entrevues avec les donateurs, les responsables et les représentants des projets ont fait ressortir le fait que l'Ukraine peut désormais compter sur des spécialistes qui possèdent les antécédents professionnels et l'expérience internationale nécessaires pour former un précieux bassin de ressources humaines. Pour certains projets, on a embauché des spécialistes en provenance de Pologne, de Slovaquie ou d'autres pays voisins. Les partenaires ukrainiens ont apprécié cette approche, car il y avait des affinités qui n'auraient jamais existé si des spécialistes canadiens avaient été embauchés. L'équipe d'évaluation est d'avis que l'utilisation de ces ressources devrait être encouragée. En outre, le besoin de diffuser des « modèles », de nouvelles « approches » et de nouvelles « façons de faire » exige bien plus que des « compétences techniques ». L'expérience du Programme de l'Ukraine dans le secteur de l'agriculture démontre que les meilleurs résultats sont atteints lorsque les spécialistes canadiens, en provenance de l'ACDI et de l'extérieur, travaillent en équipe avec les spécialistes locaux.

L'équipe du Programme a manifesté son intention d'appuyer les agents de projet en leur donnant davantage accès à des spécialistes sectoriels, tant à l'administration centrale de l'ACDI que sur le terrain. Dans le contexte de la décentralisation, le maintien des agents dans un dossier sera plus facile à assurer si on a recours à des employés recrutés sur place comme gestionnaires de projet et à une liste de spécialistes locaux qui seront mis à leur disposition

---

<sup>78</sup> *Rapport de la vérificatrice générale du Canada de l'automne 2009, par. 8.55.*

pour appuyer les futures initiatives de programmation. Les évaluateurs sont d'accord avec cette approche et sont d'avis qu'une stratégie équilibrée permettra à l'ACDI de miser sur les connaissances locales, tandis que les homologues ukrainiens conserveront l'accès qu'ils souhaitent aux connaissances spécialisées canadiennes. Chaque situation devra être évaluée au cas par cas et le Programme tirera des avantages d'avoir l'embaras du choix.

## **5.2 Mécanismes d'exécution : À quel point sont-ils directifs? Réactifs?**

On observe à l'heure actuelle un engagement au sein de l'Agence en faveur de projets directifs plus vastes dans le cadre du nouveau Projet de modernisation des opérations. Le débat entre l'approche réactive et l'approche directive au sein du Programme de l'Ukraine est une tentative légitime de parvenir à un équilibre entre les mécanismes d'exécution qui est efficace, efficient et équitable sur le plan des traditions du Programme et des nouvelles tendances organisationnelles. Ces enjeux sont autant attribuables aux points de vue et à la rationalisation des difficultés actuelles de l'Agence qu'à la prestation d'une programmation de qualité. Divers enjeux sont interdépendants : les projets à étapes multiples, les appels d'offres concurrentiels, le besoin de concentration géographique et sectorielle, les pressions en provenance de la diaspora et les contraintes sur le plan des ressources humaines et des connaissances au sein de l'Agence.

Comme on pouvait s'y attendre, les AEC qui ont de longs antécédents d'exécution de projets en Ukraine perçoivent la programmation réactive comme le moyen le plus efficace de fournir une assistance technique cohérente et durable à l'Ukraine. De l'avis général, ils ont fait preuve de compétence, d'engagement et de continuité au fil du temps et ont acquis un avantage comparatif par rapport à d'autres concurrents potentiels. Ils travaillent avec des partenaires sérieux et ont établi des relations fondées sur la confiance.

D'un point de vue technique, les accords de contribution fonctionnent bien si les propositions (et l'évaluation de celles-ci) sont fondées sur une recherche et des connaissances solides au sujet de l'Ukraine. Des contacts solides sur place et la participation à part entière de partenaires fiables et compétents sur le terrain sont essentiels. Lorsque ces conditions préalables sont satisfaites, une proposition spontanée a franchi le premier obstacle, c'est-à-dire obtenir l'adhésion de partenaires locaux. La probabilité de problèmes de communication entre les partenaires est réduite si une orientation et un engagement ont déjà été convenus pour la proposition et son concept de gestion. En fait, les projets réactifs ont prouvé leur capacité à démarrer rapidement. Plusieurs agents d'exécution ont également fait remarquer que tant que les objectifs du projet demeurent stables, les accords de contribution permettent plus de latitude que les contrats pour s'adapter à l'évolution des conditions.

Le modèle réactif s'est révélé à la fois opportun et efficace. L'évaluation a confirmé que les 16 projets réactifs de l'échantillon ont très bien fonctionné et ont obtenu de bons résultats avec,

en apparence, un bon rapport coût-efficacité. Les quatre projets directifs ont également été réussis; toutefois, deux d'entre eux étaient en réalité des fonds décentralisés (Institutions et pratiques démocratiques et FCIL), qui étaient par définition des mécanismes d'intervention rapide.

En plus de l'échantillon, deux grands projets directifs (c.-à-d. d'une valeur supérieure à 500 000 \$) ont été actifs pendant la période d'examen et sont toujours en activité : 1) Réforme de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, qui promet d'être un projet de premier plan, exécuté par un AEC de longue date; 2) Mécanisme de soutien aux réformes et à la mise en œuvre des politiques, conçu par l'ACDI pour tirer profit des forces du projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme.

Le modèle directif peut être efficace s'il repose sur un bassin solide de spécialistes sectoriels (à l'interne ou à forfait), une vaste compréhension du contexte, une compréhension ciblée des besoins et une gestion de programme solide. Le processus de programmation directive à la Direction générale des programmes géographiques a été modifié et mis à jour pour répondre à la préoccupation exprimée par la vérificatrice générale selon laquelle la conception des projets et les demandes de propositions (DDP) exigent une somme de travail considérable de la part du personnel de l'ACDI, ainsi que des entreprises qui participent à l'appel de propositions. Pendant la période de planification, le roulement de personnel et les changements de politiques ou de priorités peuvent agir à contre-courant. Le contexte du pays et les priorités du gouvernement peuvent également changer, ce qui mine la pertinence de la conception d'un projet.

La présente évaluation rejoint les observations faites dans l'évaluation du Programme-pays de 2005 :

« 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 d'une manière plus active. Cela 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<sup>79</sup> ».

Compte tenu de la décentralisation du Programme, les évaluateurs sont d'avis qu'il y a place à une nouvelle perspective sur le débat entre l'approche réactive et l'approche directive. Le modèle réactif a fait ses preuves et un programme décentralisé sera mieux placé pour exercer une surveillance et assurer la cohérence entre les projets. S'il obtient une délégation suffisante des pouvoirs financiers, un programme décentralisé devrait également être en mesure de

<sup>79</sup> Ibid., p. 33

concevoir des projets qui sont bien adaptés aux besoins et aux contraintes opérationnelles dans lesquelles les projets doivent fonctionner afin d'obtenir des résultats. Il accordera probablement plus de place au dialogue avec le gouvernement de l'Ukraine et les partenaires locaux, et à l'accès aux spécialistes du pays et sectoriels, ce qui mènera à des analyses solides.

Les évaluateurs sont d'avis que la décision sur l'équilibre convenable entre projets réactifs et projets directifs doit être prise par le Programme lui-même, à la lumière de ses antécédents et de ses caractéristiques uniques, plutôt que d'être dictée par une orientation organisationnelle qui pourrait mieux convenir à d'autres types de programmes-pays.

### 5.3 Mécanismes de prestation de l'aide

L'échantillon de la présente évaluation n'a retenu que des projets bilatéraux, car ils représentaient la part du lion des décaissements de l'ACDI en Ukraine pendant la période d'examen. Cela dit, la vérificatrice générale a affirmé que les CPP, bien que rédigés par la Direction générale des programmes géographiques, étaient perçus comme des documents organisationnels. En fait, dans les CPP de 2002 et de 2009, on a précisé que l'on ferait une utilisation stratégique des mécanismes de programmation disponibles, y compris les mécanismes multilatéraux, régionaux et de partenariat avec les Canadiens. Un coup d'œil rapide sur la mesure dans laquelle les investissements de l'Agence en Ukraine ont correspondu à cette utilisation stratégique est donc justifié.

Selon le CPP de 2009, en 2007-2008, l'ACDI avait versé 2,3 millions de dollars en financement de base aux organisations multilatérales et mondiales qui relèvent de la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux<sup>80</sup>. Selon la stratégie-pays pour l'Ukraine de 2009, ces contributions étaient destinées à compléter la programmation bilatérale, mais aucun des deux documents n'a décrit de jumelages qui démontrent l'existence d'une approche cohérente.

L'Ukraine a également été un bénéficiaire important du Programme régional de l'Europe, qui a appuyé 20 pays d'Europe de l'Est jusqu'à récemment, comme le soulignent les deux CPP. L'équipe du Programme régional a travaillé en partenariat avec des organisations régionales, multilatérales et non gouvernementales à une gamme d'enjeux transfrontaliers pour lesquels une approche régionale était essentielle, par exemple l'environnement, le trafic de personnes, le VIH/sida et les migrations. Chacun de ces secteurs a été signalé comme crucial dans diverses sources et tous sauf le dernier sont liés aux OMD. D'autres initiatives du Programme régional de l'Europe ont été des interventions multinationales dans les secteurs plus vastes des droits de la personne, de la démocratisation et du développement du secteur privé.

Par ses thèmes, le Programme régional de l'Europe a complété le programme bilatéral. Il semblerait que l'interaction fréquente avec l'analyste du Programme de l'Ukraine et

---

<sup>80</sup> ACDI, CPP de 2009, p. 14.

l'Ambassade du Canada aurait permis d'éviter les dédoublements, tout en facilitant des synergies et des jumelages possibles entre les projets sur le terrain. Il n'y avait pas de cadre de gestion du rendement pour le Programme régional de l'Europe dans son ensemble, alors que celui-ci aurait pu être utile pour créer une stratégie à l'échelle régionale. À partir de cette année, le Programme régional de l'Europe ne financera plus de nouvelles initiatives. La fin du Programme régional correspond à la volonté de l'Agence de se concentrer sur un plus petit nombre de pays et sur des régions qui englobent un plus grand nombre de pays ciblés.

**La Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC)** n'a compté que trois initiatives de partenariat liées à l'Ukraine pendant la période d'examen : un projet sur les élections et deux tranches de financement de cinq ans au programme multinational de Jeunesse Canada Monde, totalisant moins de 3 % des décaissements en Ukraine. La demande de la part d'organismes canadiens pour des fonds de partenariat en Ukraine a été faible. Jusqu'à récemment, la DGPC envoyait les propositions aux bureaux géographiques bilatéraux concernés, qui les examinaient en deuxième lieu pour vérifier la conformité au CPP et la pertinence par rapport au contexte du pays, puis faisaient une recommandation d'accorder ou non du financement. L'alignement sur le CPP n'était pas toujours garanti.

La Direction générale a récemment été remaniée et s'appelle maintenant la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC). Son nouveau système semble encore moins susceptible de favoriser la concordance avec les CPP ou d'attirer des ONG qui ont des intérêts précis en Ukraine. Les partenaires potentiels seront invités à répondre à des appels de propositions qui portent sur des contenus précis et qui ne seront pas nécessairement liés aux objectifs de la programmation-pays. Les évaluateurs ont compris que la pauvreté ne sera pas un critère de sélection des propositions et que 80 % des fonds seront dirigés vers les priorités de l'Agence (plutôt que les priorités propres au pays).

Un secteur qui pourrait voir un regain d'activité dans l'avenir est l'appui aux élections, qui relève principalement de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens depuis que l'ACDI a assumé la responsabilité de ces activités. Toutefois, comme le présent rapport en témoigne, on a observé des chevauchements considérables avec le programme bilatéral au cours de la période d'examen, car 23,5 % des décaissements dans le secteur de la gouvernance ont été faits dans ce domaine, bien que les CCP ne l'aient pas mentionné.

À titre de précision, les projets d'assistance électorale ont pris deux formes : le déploiement d'observateurs électoraux (avec l'appui à la fois de la DGPC et du programme bilatéral) et l'appui à l'élaboration de processus électoraux démocratiques. Ce dernier a principalement été exécuté au moyen de subventions à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du projet Institutions et pratiques démocratiques, qui a été mis en œuvre par l'intermédiaire de l'Ambassade et fonctionnait indépendamment des activités de l'OSCE.

La demande de financement d'observateurs électoraux pourrait revenir, bien que le nouveau CPP ne prévoie pas de participation du programme bilatéral. Il serait bon de mentionner dans le

CPP que la Direction générale des partenariats avec les Canadiens, qui administre un programme pour les observateurs électoraux internationaux, conviendrait mieux pour les activités de cette nature dans l'avenir.

Il est concevable que dans le contexte d'un virage accru vers la programmation directive, certaines organisations qui ont travaillé à des projets réactifs dans le cadre du programme bilatéral se tournent vers la nouvelle Direction générale des partenariats avec les Canadiens. Toutefois, les ressources de cette dernière seront restreintes et la concurrence pour obtenir ces fonds sera vive. Compte tenu de la vaste expérience de nombreux organismes en Ukraine, ils n'auront aucune difficulté à satisfaire au critère d'admissibilité qui est de posséder un minimum de trois ans d'expérience. La question est plutôt de savoir s'il y aura une concordance entre les intérêts des organismes et les thèmes des DDP et si le bassin d'organismes concurrents sera trop vaste pour qu'ils se donnent la peine de présenter une demande.

## 5.4 Types d'investissement

Les listes de projets remises à l'équipe d'évaluation n'ont contenu qu'un seul projet dans la catégorie du financement de base, à savoir une contribution minimale à l'OSCE pour l'appui aux élections en 2007-2008 et dont le classement dans cette catégorie est contestable. Il y a eu deux « programmes », c'est-à-dire les deux tranches du financement versées à Jeunesse Canada Monde (DGPC), pour lesquelles l'Ukraine n'était qu'un pays parmi d'autres. Mis à part deux fonds locaux (le FCIL et Institutions et pratiques démocratiques), tous les autres types d'investissement ont été des projets.

En tant que mécanisme, les fonds ont eu mauvaise presse à cause de leur bilan inégal dans les réalisations et la reddition de comptes. Cette critique ne s'applique certainement pas aux fonds décentralisés en Ukraine. Les deux fonds ont eu un excellent rendement et ont représenté un bon rapport coûts-avantages pour le Canada. Ils ont fait preuve d'un degré élevé de diligence raisonnable tout en ayant la souplesse nécessaire pour combler rapidement des lacunes dans la programmation ou saisir des occasions favorables. Ils ont permis d'accroître la visibilité du Canada et de créer de nombreux liens avec les donateurs et d'autres projets de l'ACDI. Selon le rapport d'évaluation final de 2005 pour le projet Institutions et pratiques démocratiques, le projet a été l'une des options les plus efficaces par rapport au coût pour l'assistance électorale parmi les options à la disposition du Canada et des autres donateurs<sup>81</sup>.

Le FCIL a servi à financer des éléments qui complétaient les projets bilatéraux en activité et à filtrer les partenaires pour d'autres projets de l'ACDI. La *Vérification du programme du Fonds*

---

<sup>81</sup> Jamieson et autres, avril 2005.

*canadien d'initiatives locales*, réalisée en 2007, a déterminé que le FCIL en Ukraine a fait partie des cinq fonds qui avaient été convenablement gérés parmi les 13 pays retenus pour l'examen. En outre, la participation de l'Ambassade du Canada à la sélection et à l'approbation des projets et aux visites des projets sur place a représenté une approche pangouvernementale.

En Ukraine, les évaluateurs ont appris l'existence d'un autre fonds local qui avait été actif pendant la période visée par l'évaluation, le Fonds sur l'égalité entre les sexes Canada-Ukraine (2001-2005). Un examen de ce fonds en 2006 a révélé qu'il a joué un rôle déterminant pour renforcer les capacités des groupes et des réseaux locaux et qu'il avait permis de rédiger la majorité des documents originaux en ukrainien sur l'égalité entre les sexes.

Le bilan démontre que les fonds réactifs de petite envergure comme ceux-ci ont été un complément précieux et stratégique à la programmation bilatérale en Ukraine. S'il y a un virage vers une programmation plus directive avec un plus petit nombre de projets, mais de plus grande taille, ces fonds seront non seulement valables, mais essentiels pour conserver la souplesse nécessaire pour saisir les occasions favorables.

## 6. CONCLUSIONS, LECONS RETENUES ET RECOMMANDATIONS

### 6.1 Conclusion

Il existe de nombreux exemples de programmation réussie dans le cadre du Programme de l'Ukraine entre 2004 et 2009, malgré des problèmes parfois importants comme des bouleversements politiques et économiques majeurs. L'évaluation a constaté des résultats de projet solides, à la fois au niveau des extrants et des effets, qui se sont manifestés sous forme de changements durables dans les mentalités, les comportements et les processus.

Les organismes de mise en œuvre ont prouvé leur capacité à travailler efficacement avec leurs homologues ukrainiens et sont tenus en haute estime, à la fois pour leurs connaissances spécialisées et leur engagement envers le partenariat. Les personnes interrogées qui ont connu l'expérience d'autres donateurs ont souvent pris la peine de souligner « les projets canadiens » comme ceux qui étaient les mieux conçus et exécutés, en attribuant le mérite à des caractéristiques telles que l'engagement envers le partenariat, la souplesse dans l'adaptation à l'évolution des circonstances et un niveau élevé de compétences spécialisées.

On peut citer de nombreux exemples d'adhésion rapide de la part des bénéficiaires, ce qui démontre la pertinence des projets, la solidité de la conception et une approche qui était sensée pour les personnes qui devaient prendre en charge les projets afin que les résultats soient durables. Ces résultats positifs sont confirmés par le fait que le Programme a favorisé plusieurs « premières », c'est-à-dire des projets pilotes qui ont ensuite été reproduits par l'organisme de

mise en œuvre initial, d'autres donateurs, le gouvernement central et les administrations des oblasts, ou des organismes communautaires. La diffusion du savoir-faire au moyen de la reproduction peut permettre de réduire les coûts de l'innovation pour les partenaires du développement et contribuer à atténuer les risques. La reproduction est également un indicateur important du rapport coût-efficacité, parce que l'investissement initial mobilise d'autres ressources qui convergent vers le même but. Il s'agit d'une des principales leçons tirées du Programme de l'Ukraine.

Une autre dimension du rapport coût-efficacité digne de mention est le degré de contributions en nature et d'activités bénévoles de qualité que certains projets ont obtenus. Bien que le calcul n'ait pas été effectué pour l'ensemble du Programme, ces contributions pourraient représenter, du moins en théorie, de 10 % à 25 % de la valeur des projets. En outre, plusieurs projets ont été mis en œuvre avec le groupe cible pour renforcer la capacité d'élaboration de plans stratégiques, qui ont servi de base solide pour présenter des demandes de financement à d'autres sources (donateurs ou gouvernement), souvent avec succès. Enfin, plusieurs projets ont dépassé leurs objectifs tout en respectant leur budget, en rejoignant des collectivités ou des secteurs qui n'avaient pas été définis à l'origine comme bénéficiaires ciblés.

Le rapport national sur les OMD et les examens de l'ONU sur les pays à revenu intermédiaire ont reconnu la dynamique de la pauvreté qui sous-tend la croissance économique rapide. Ils ont fait ressortir l'importance des politiques de croissance favorables aux pauvres, le besoin de tenir compte du chômage des jeunes et le rôle joué par la bonne gouvernance. Ni les CPP de 2002 et de 2009 n'ont traité en détail les coûts sociaux de la transition et aucun projet de l'échantillon n'était explicitement axé sur les ménages vulnérables. L'équipe du Programme a mentionné que la réduction de la pauvreté était un critère pour l'évaluation des propositions. L'équipe d'évaluation a également constaté que les partenaires ukrainiens avaient ces dimensions sociales à l'esprit et avaient incorporé la responsabilité sociale dans leurs projets. À titre d'exemple, mentionnons un appui particulier aux jeunes défavorisés ou orphelins dans les établissements de formation professionnelle qui collaborent avec le projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences; des initiatives communautaires appuyées par les coopératives d'épargne et de crédit modèles du projet Renforcement des coopératives de crédit; la subvention des volets de développement communautaire par les services à but lucratif dans les centres de services aux entreprises qui collaborent avec le projet Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk (prévus dès la conception du projet).

Conscients du lien qui existe entre la réduction de la pauvreté et la gouvernance, les rapports précités ont également proposé la participation de groupes sociaux qui peuvent rendre les institutions partenaires plus inclusives et par conséquent plus redevables. Plusieurs projets dans le secteur de la gouvernance, p. ex. Développement économique communautaire, Développement régional et gouvernance, et Voix du peuple (phase II), ont renforcé la participation de la société civile à la planification du développement économique en plaçant l'inclusion et la responsabilisation au rang des principes directeurs.

Plusieurs projets de développement du secteur privé ont démontré des chaînes de résultats efficaces à l'intérieur du modèle intégré prévu par le Programme de l'Ukraine. L'évaluation a permis de trouver de nombreux exemples de chaînes de résultats à l'intérieur d'un même projet et aussi (du moins dans le secteur du développement économique) à l'intérieur du même secteur en tant que conséquence de la combinaison de projets dans le portefeuille. Parmi les projets les plus réussis et les plus efficaces par rapport au coût se trouvaient les fonds réactifs à petite échelle. Bien que l'ACDI se soit éloignée de ces fonds, les évaluateurs sont d'avis qu'il existe des arguments convaincants en faveur du maintien de ce mécanisme dans le cadre du Programme de l'Ukraine.

À l'échelon du Programme, l'évaluation a constaté qu'un rôle marquant a été joué par les projets à étapes multiples qui étaient mis en œuvre avec des partenaires établis et des méthodes éprouvées. Presque tous les projets de l'échantillon de l'évaluation ont été classés dans cette catégorie. L'équipe d'évaluation a pris bonne note des observations de la vérificatrice générale sur la charge de travail considérable qu'exige la programmation directive pour le personnel de l'ACDI, ainsi que pour les entreprises qui présentent des demandes de propositions. Elle a également pris note de l'initiative de l'Agence visant à rationaliser ce processus. Toutefois, au cours de la période d'examen, grâce à sa nature majoritairement réactive, le Programme a permis aux partenaires sur le terrain de démarrer rapidement les activités de projet et les partenariats, ce que les projets directifs peuvent rarement réaliser pendant la première ou la deuxième année d'un contrat.

Le bilan favorable du Programme dans la programmation à étapes multiples et les projets réactifs mérite un examen attentif dans le contexte de la planification future. Alors qu'elle se penche sur les futures orientations au Programme, l'équipe devrait examiner attentivement des options pour conserver les éléments qui ont assuré sa réussite : des relations solides et de longue date; des projets bien planifiés par des spécialistes expérimentés et renseignés; l'adaptation aux besoins qui ont été déterminés; la souplesse dans l'exécution. Ces aspects importeront particulièrement dans un environnement en mutation dans le cadre duquel le gouvernement de l'Ukraine définit de plus en plus clairement ses propres priorités de développement à l'échelon du pays et dans lequel les partenaires des projets augmentent considérablement leur concentration et leurs attentes à l'égard de l'assistance technique.

L'équipe d'évaluation a également observé certains aspects pendant la période 2004-2009 qui auraient pu bénéficier d'une attention et d'investissements plus systématiques. Les thèmes transversaux sont un exemple. Dans certains cas, les tentatives d'intégrer l'égalité entre les sexes se sont heurtées à une certaine résistance pour diverses raisons, notamment les attitudes patriarcales bien présentes dans la société ukrainienne. Bien que l'administration centrale de l'ACDI ait investi des efforts considérables dans l'élaboration de stratégies d'égalité entre les sexes, de lignes directrices, d'activités de formation et ainsi de suite, ces investissements n'ont pas tous obtenu les effets escomptés sur le terrain. Les thèmes des jeunes et de l'environnement n'ont pas été systématiquement intégrés.

Les aspects plus problématiques ont en fait été signalés comme points faibles à la grandeur de l'Agence dans le rapport de la vérificatrice générale du Canada d'automne 2009 : roulement élevé du personnel et des gestionnaires; priorités changeantes; harmonisation restreinte avec les donateurs; besoin de clarté, de cohérence et de transparence accrues. L'évaluation a révélé que ces enjeux ont eu une incidence sur les relations entre les AEC et l'ACDI ou entre les projets et leurs intervenants.

Les partenaires doivent comprendre comment ces changements les toucheront. À cet égard, l'Agence devrait traiter ses partenaires avec la même ouverture et transparence qu'elle préconise dans le cadre de la Déclaration de Paris. D'autres donateurs considèrent que les stratégies de programme-pays font partie du domaine public et qu'ils jouent un rôle central pour assurer la cohérence et la coordination. Les évaluateurs recommanderaient, à titre de considération organisationnelle, que le contenu du CPP soit publié sur le site Web de l'Agence.

Néanmoins, les évaluateurs considèrent qu'il existe des moyens d'atténuer ces enjeux, particulièrement dans le contexte de la décentralisation, qui devrait favoriser une consultation et une communication plus efficaces, des délais plus rapides pour la prise de décision et une utilisation à meilleur escient des spécialistes locaux pour le suivi, la prestation de conseils ou même la conception des projets. Bien entendu, ce point de vue présume que les bureaux sur le terrain obtiennent les outils, les ressources et le soutien nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions, y compris une délégation suffisante des pouvoirs financiers.

## 6.2 Leçons retenues

L'expérience du Programme de l'Ukraine au cours de la période d'évaluation a donné lieu à diverses leçons qui peuvent éclairer la programmation future en Ukraine et ailleurs.

1. **L'échange de savoir-faire entre spécialistes canadiens et ukrainiens** : L'échange de savoir-faire le plus marquant découle de l'état actuel du développement et du rythme du changement en Ukraine. Les professionnels ukrainiens sont désormais assez renseignés et ont suffisamment été exposés aux ressources internationales pour savoir ce qu'ils veulent et ce qu'ils ont besoin sur le plan des connaissances spécialisées. Ils souhaitent ardemment une aide à la mise en œuvre qui prend la forme de mentorat et d'encadrement par des praticiens expérimentés qui véhiculent des attitudes, des principes et des valeurs du Canada.
2. **Une coordination plus vigoureuse entre les donateurs** : Les évaluateurs ont trouvé des preuves qui démontrent que les projets adoptent les principes de la Déclaration de Paris, mais ils n'ont pas constaté la même cohérence parmi la communauté des donateurs. Le plan de développement national le plus récent du gouvernement de l'Ukraine et la structure révisée des groupes de travail donateurs-gouvernement peuvent ouvrir de nouvelles possibilités pour l'harmonisation. L'occasion serait bonne pour l'ACDI d'examiner plus vigoureusement la mesure dans laquelle des possibilités de collaboration existent.

3. **La possibilité de synergies et de complémentarité** : L'ACDI a adopté une approche dans laquelle elle introduit des innovations dans des projets pilotes avec l'espoir que les modèles réussis seront repris et reproduits par d'autres moyens. Cette approche a été complétée par la stratégie suivante : i) diffuser les connaissances transférées à titre de projet pilote dans quelques oblasts sélectionnés; ii) commencer la diffusion des pratiques nouvellement acquises avant la fin du projet; iii) envisager la diffusion de ces connaissances à l'échelle nationale dans une étape ultérieure. La stratégie a le mieux fonctionné lorsque les projets ont établi des relations professionnelles étroites avec d'autres donateurs qui ont utilisé l'expérience canadienne comme fondement pour leur propre travail. Il existe des possibilités pour les donateurs de transposer les résultats obtenus par les projets de l'ACDI, mais les occasions seront manquées à moins qu'il y ait une recherche active de partenaires potentiels au sein de la communauté des donateurs et l'établissement de relations avec ceux-ci.
4. **La responsabilité sociale ajoute de la valeur** : La responsabilité sociale était implicite dans les activités des partenaires dans certains projets; les projets Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences, Renforcement des coopératives de crédit et Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk en sont des exemples. Le sens de la responsabilité sociale partagé par de nombreux partenaires de mise en œuvre est une valeur ajoutée qui pourrait avoir un effet multiplicateur si elle est prise en compte plus explicitement dans la future programmation.
5. **La constance et la souplesse ne sont pas incompatibles** : Enfin, une gamme d'enjeux traités dans le rapport de la vérificatrice générale du Canada d'automne 2009 (qui touchait l'ensemble de l'ACDI) ont surgi de diverses manières dans le Programme de l'Ukraine. Quelques-uns de ces enjeux ont également été soulevés dans l'évaluation du Programme-pays de 2005. Un enjeu particulièrement préoccupant est le besoin de trouver un équilibre efficace entre la concentration et la cohésion d'une part et la souplesse qu'exige l'évolution du contexte de programmation de l'Ukraine d'autre part. Un programme décentralisé devrait être en mesure d'apporter l'équilibre nécessaire.

L'évaluation a permis de recenser d'importants **facteurs de réussite pour atteindre et maintenir des résultats dans les délais prévus**. Ceux-ci ont été mentionnés à divers endroits dans le présent rapport et sont résumés ici pour référence ultérieure. Implicitement, ce sont aussi des leçons tirées de l'expérience.

1. **L'importance d'une vision à long terme** : Les changements dans les mentalités et la culture sont longs à réaliser et les gens ont besoin de preuves que les changements apporteront des avantages. La programmation à étapes multiples du Programme de l'Ukraine et la volonté occasionnelle de prolonger les projets pour consolider les résultats ont été citées par les homologues et les partenaires comme des facteurs de réussite importants.
2. **La qualité de l'assistance technique** : Les intervenants ukrainiens ont exprimé une grande appréciation du niveau de connaissances spécialisées et de l'expérience de la majorité des prestataires canadiens d'assistance technique, ainsi que de leur approche non directive et pratique, y compris de la part de volontaires qui ont contribué à plusieurs projets.

3. **Les changements de comportement** : Lorsque des changements dans les comportements et l'adhésion précoce des bénéficiaires ou des partenaires sont nécessaires, les voyages d'étude sont des outils utiles pour faire la démonstration de pratiques concrètes et novatrices.
4. **L'institutionnalisation des changements** : Bien que les capacités individuelles puissent être renforcées assez rapidement, l'adoption de changements au sein d'une institution est plus ardue. Pour y arriver, « il faut former des postes, pas seulement des gens »<sup>82</sup>. Les projets qui ont suivi ce conseil ont connu un degré élevé de durabilité.
5. **La prise en charge et des produits concrets** : Plusieurs projets ont mené à la création de produits concrets et pertinents comme *les rapports sur le potentiel et le rendement* du projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques ou les plans stratégiques d'oblast rédigés avec l'appui du projet Développement régional et gouvernance. Les personnes interrogées ont confirmé que cette expérience a permis d'améliorer la pertinence, l'appropriation locale et les possibilités d'apprentissage pour les bénéficiaires.
6. **La désignation de champions** : Un outil stratégique que plusieurs projets canadiens ont utilisé a été de désigner un champion au sein de la fonction publique ukrainienne et de travailler avec lui. L'ACDI a bénéficié de l'appui de plusieurs partisans exceptionnels pour sa programmation.
7. **La conception de projets axée sur la consultation** : De nombreux projets ont assuré leur pertinence, l'alignement des intérêts et l'établissement de liens de confiance au moyen de la conception conjointe des projets (dans le cas de nombreux projets réactifs) ou d'un investissement initial dans la planification, souvent en raison de l'approche à étapes multiples adoptée par l'ACDI. Ces facteurs ont contribué directement à la réussite et à la durabilité des projets.
8. **L'innovation** : Les nouveaux modèles sont les mieux réussis lorsqu'ils sont fondés sur une connaissance subtile de ce qui est réalisable et de ce qui ne l'est pas, et graduellement mis en œuvre jusqu'à ce que les intervenants voient les avantages se concrétiser.
9. **Les processus de planification stratégique** : Les processus de planification stratégique au niveau communautaire ont prouvé qu'ils peuvent résister aux changements politiques et au roulement de personnel qui en découle dans les divers échelons de l'administration publique.

La Direction de l'évaluation intégrera les leçons retenues de la présente évaluation dans ses activités de diffusion des connaissances issues des évaluations.

---

<sup>82</sup> Entrevue avec un homologue ukrainien.

## 6.3 Recommandations et considérations organisationnelle

### *Les orientations stratégiques*

L'équipe d'évaluation appuie fermement les conseils qui ont été donnés dans le passé en faveur de changements graduels. L'orientation générale de la programmation, telle qu'elle a été énoncée dans les CPP de 2002 et de 2009, demeure pertinente. L'équipe est d'avis que bien que les orientations actuelles puissent être formulées en termes de développement économique, le Programme doit reconnaître que la gouvernance continue de sous-tendre le développement efficace dans tous les domaines, y compris le développement économique.

#### ***Recommandation 1 :***

**Dans le cadre des objectifs de croissance économique durable et de sécurité alimentaire définis par le CPP de 2009, le Programme devrait continuer d'intégrer la gouvernance en tant que thème transversal dans ses principaux secteurs de concentration, particulièrement dans les secteurs stratégiques que sont l'élaboration de politiques publiques fondées sur des preuves et le développement économique communautaire.**

Le Programme a un bon bilan dans ces domaines, mais est mis en œuvre dans un contexte de plus en plus encombré dans lequel les autres donateurs reproduisent activement l'expérience des projets de l'ACDI.

**Les niveaux national et régional :** Même si le Programme intervient principalement dans les oblasts, l'expérience laisse entendre que l'intégration verticale (c.-à-d. entre les ordres de gouvernement) a été et continuera d'être un élément important de réussite du Programme. De nombreux projets ont influé avec succès sur les politiques nationales à partir de résultats concrets obtenus à l'échelon des oblasts et des collectivités. Cet aspect de la cohérence peut également être renforcé au moyen d'une synergie accrue des projets sur le terrain.

#### ***Recommandation 2 :***

**Le Programme devrait continuer de renforcer explicitement la cohérence des projets et des secteurs au moyen d'une approche descendante (ordres de gouvernement national et régional) et ascendante (gouvernement local, société civile et secteur privé) afin de promouvoir des liens horizontaux entre les partenaires, lorsque la situation le justifie.**

**Les systèmes de prestation directive et réactive :** En raison de ses antécédents plutôt uniques, le Programme de l'Ukraine a majoritairement utilisé des projets réactifs qui ont contribué à sa réussite. L'équilibre entre les deux modèles doit être soigneusement analysé dans cette optique, ainsi que par rapport au contexte du pays et aux possibilités de programmation.

### **Recommandation 3 :**

**Dans le contexte du Projet de modernisation des opérations de l'ACDI, le Programme devrait viser un équilibre approprié entre les exigences de l'Agence en faveur de la programmation directive et le bilan enviable des projets réactifs.**

Lorsque la programmation directive est jugée appropriée et souhaitable, l'ACDI devrait s'assurer que les compétences spécialisées et les ressources nécessaires sont réunies dès le stade de la conception du projet. La conception devrait prévoir des dispositions qui permettraient la souplesse et l'adaptation aux besoins, qui ont été l'image de marque de la programmation antérieure de l'ACDI. L'Agence devrait veiller à ce que les ressources et le temps soient en quantité suffisante pour consolider les relations, effectuer des processus de planification consultatifs et définir des moyens de réduire au minimum les risques rattachés à l'incertitude politique.

**L'échange d'information pour de réels partenariats :** L'évaluation a révélé que les partenaires de l'ACDI n'ont pas toujours compris les changements dans les politiques et les priorités de l'ACDI ou fait le lien avec ceux-ci, ce qui a eu des répercussions sur la cohérence et l'efficacité du Programme, ainsi que sur les partenaires eux-mêmes. Les éléments clés de la stratégie de programmation-pays et des politiques à l'échelon du Programme doivent être communiqués ouvertement et rapidement afin que les partenaires puissent se concentrer sur l'efficacité de l'aide. Avec la décentralisation, le Programme sera en mesure de faciliter l'échange systématique de politiques, ainsi que d'expériences et de leçons retenues, l'examen d'enjeux sectoriels au-delà des limites des projets et la promotion de la cohérence horizontale entre les projets.

### **Recommandation 4 :**

**Pour assurer une synergie et une cohérence appropriée entre les partenaires du développement, le Programme devrait accorder une priorité élevée aux communications stratégiques permanentes et systématiques avec les partenaires et les intervenants sur l'ensemble des questions qui le concernent.**

En plus de jeter les bases pour l'échange d'information, cette mesure devrait donner au personnel de l'ACDI l'accès à un recueil important et durable d'expérience dans le but d'accroître la qualité de la programmation de l'ACDI.

**L'égalité entre les sexes et le contexte national :** La Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes prévoit des initiatives ciblées et l'intégration de l'égalité entre les sexes en tant que thème transversal dans l'ensemble de la programmation. En Ukraine, il existe des difficultés considérables à aborder efficacement les enjeux liés à l'égalité entre les sexes. Le Programme doit faire un lien plus solide entre la recherche préliminaire et l'élaboration des politiques qu'il a réalisées sur l'égalité entre les sexes et les besoins et l'expérience du Programme sur le terrain. Les évaluateurs sont d'avis que le processus de décentralisation

offrira une excellente occasion d'y parvenir.

**Recommandation 5 :**

**Dans le contexte de la décentralisation, le Programme devrait réexaminer la manière dont il promeut le thème transversal de l'égalité entre les sexes afin d'optimiser sa valeur pratique et sa pertinence dans le contexte ukrainien.**

Entre autres initiatives possibles : embaucher un spécialiste local qualifié et expérimenté pour faire partie du personnel permanent; fournir des occasions régulières d'échanger des expériences et des approches entre les partenaires; veiller à ce que l'expérience du Programme soit explicitement intégrée aux plans des nouveaux projets et qu'il y ait des lignes directrices précises sur l'utilisation des ressources et l'établissement de rapports sur l'égalité entre les sexes à l'échelon du Programme dans les rapports annuels; étudier la possibilité de mettre en œuvre des projets qui ciblent l'égalité entre les sexes et qui peuvent compléter l'objectif global.

**La durabilité de l'environnement :** Bien que le CPP ait été explicite à cet égard, on n'a pas systématiquement encouragé les équipes de projets individuels à planifier et à définir des cibles sur l'intégration des jeunes et de l'environnement, à faire le suivi de la mise en œuvre de ces deux thèmes ou à établir des rapports sur le degré d'intégration des jeunes et de l'environnement. Le conseiller en environnement de l'ACDI à l'interne a participé à part entière aux projets dans le secteur de l'agriculture et du développement du secteur privé. L'environnement continue d'être une priorité pour l'Ukraine et est un secteur où il existe des occasions favorables pour la programmation de l'ACDI dans l'ensemble du portefeuille de projets, particulièrement dans le contexte du CPP actuel axé sur le développement économique. S'il est évident qu'il n'y a pas moyen d'intégrer l'environnement dans un projet, il ne faut pas l'imposer.

**Recommandation 6 :**

**Lorsque la situation s'y prête, l'équipe du Programme devrait faire en sorte d'accroître la visibilité du thème transversal de l'environnement en définissant des stratégies et des produits livrables à l'échelon des projets et en effectuant un suivi des résultats.**

L'évaluation a révélé que les principes de gestion axée sur les résultats à l'échelon du Programme, des secteurs et des projets pourraient faire l'objet d'amélioration. La reddition de comptes fondamentale exige de porter attention à tous les aspects de la gestion du rendement. L'Agence exige l'application d'une approche systématique pour le suivi des résultats et l'établissement de rapports sur ces derniers à l'échelon des programmes et des secteurs, ainsi que dans les rapports annuels. L'attention portée à ces aspects a été inégale pendant la période d'évaluation.

**Le suivi et l'évaluation :** À l'échelon des projets, il importe tout autant de s'assurer que l'ensemble des éléments de surveillance nécessaires sont en place : une définition et une

communication claire des attentes à l'égard des résultats, et un suivi approfondi et des examens réguliers qui font participer à la fois les partenaires de mise en œuvre et les intervenants. Il faudrait profiter de la décentralisation pour examiner comment l'équipe du Programme s'acquittera de cette tâche et avec quelles ressources. Un élément clé de l'approche qui sera adoptée devrait être la capacité d'optimiser et de préserver la mémoire organisationnelle de l'ensemble des projets.

***Recommandation 7 :***

**Dans le contexte de la décentralisation, le Programme devrait continuer de renforcer sa stratégie pour le suivi et l'évaluation détaillés de ses projets et de ses programmes, en tenant compte du personnel de l'ACDI, des spécialistes locaux et des spécialistes canadiens.**

***Considération organisationnelle***

Les évaluateurs reconnaissent que le Programme de l'Ukraine est assujéti aux politiques et aux priorités établies à l'échelon ministériel et organisationnel. Compte tenu des antécédents particuliers du Programme et des caractéristiques du contexte ukrainien, les évaluateurs proposent les suggestions suivantes à l'attention de l'ACDI :

Dans le contexte de son Projet de modernisation des opérations et du Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide, l'Agence pourrait vouloir établir une distinction entre les besoins des pays émergents à revenu intermédiaire et les besoins des pays à faible revenu. Une des conséquences serait de reconnaître les modalités réactives fondées sur la diffusion et l'échange de connaissances et les projets de petite envergure comme étant adaptés à certains contextes ainsi que de permettre aux programmes de faire ce choix. Cela pourrait également exiger des modifications au Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide afin d'incorporer des conseils qui sont plus conformes aux besoins des pays à revenu intermédiaire, y compris de possibles stratégies de transition.

Quelques-unes des caractéristiques du Programme de l'Ukraine (telles que la combinaison de projets réactifs et directifs, les projets à étapes multiples et la souplesse du cadre qui fait place à l'innovation et à la recherche d'occasions stratégiques) laissent entendre qu'un programme ouvert doté de ressources restreintes peut bien fonctionner.

Étant donné qu'une politique qui porte sur les pays à revenu intermédiaire est actuellement à l'étude à l'ACDI, les constatations de la présente évaluation du Programme de l'Ukraine seront communiquées à l'équipe qui prend part à son élaboration. Toutefois, nous sommes conscients qu'une telle politique doit prendre en considération de nombreux éléments complexes qui transcendent l'évaluation d'un seul programme-pays.

# ANNEXE A : Résumé du cadre de référence<sup>83</sup>

## 1. Contexte

La *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006) oblige les programmes à faire l'objet d'une évaluation quinquennale. La dernière évaluation du Programme-pays de l'Ukraine a été réalisée en 2005. Entre-temps, l'ACDI a réaffirmé que l'Ukraine est un pays ciblé et a décidé qu'à partir de 2010, le Programme de l'Ukraine fera l'objet d'une décentralisation. Ces éléments ont agi en faveur d'une nouvelle évaluation du Programme-pays en 2010.

## 2. Objectifs de l'évaluation

La présente évaluation du Programme-pays vise les objectifs suivants :

- Faire le point sur les résultats obtenus par le Programme de l'Ukraine au cours de la dernière période de programmation.
- Évaluer le rendement global du Programme dans l'atteinte de ces résultats (en fonction des critères suivants : la pertinence, l'efficacité, la durabilité, la cohérence, l'efficience, les principes de gestion, les thèmes transversaux, et la gestion du rendement).
- Évaluer le rendement des mécanismes de coopération (programmes bilatéraux et de partenariat) et des mécanismes d'exécution du Programme (programmation directive et programmation réactive).
- Consigner et communiquer les conclusions tirées et les leçons retenues, et formuler des recommandations afin d'améliorer le rendement de l'actuelle stratégie de programme ou de celle à venir.

La présente évaluation examinera le CPP en vigueur de 2002 à 2006 et d'autres documents stratégiques publiés depuis cette date. Elle retiendra des projets en voie d'achèvement ou assez avancés pendant la période allant de 2004-2005 à 2009-2010 afin d'être en mesure de documenter des résultats.

## 3. Portée et mécanismes de coopération

De l'exercice 2004-2005 à l'exercice 2009-2010, les dépenses d'APD du Programme de l'Ukraine pour les projets de plus de 250 000 \$ ont atteint 96 119 789 dollars canadiens<sup>84</sup>. Environ 92 millions de dollars (96 % des fonds) ont été acheminés par l'intermédiaire de la Direction de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb (DEMM). Seulement 3 % des fonds, soit environ 3,2 millions de dollars, ont été acheminés par l'intermédiaire de la Direction générale du

---

<sup>83</sup> Selon le texte rédigé par l'ACDI pour informer les partenaires ukrainiens.

<sup>84</sup> Si les projets d'une valeur inférieure à 250 000 \$ sont également pris en compte, le total atteint environ 99 millions de dollars pour la période de cinq ans.

partenariat canadien (DGPC).

L'évaluation permettra d'analyser l'efficacité et l'efficience des projets réalisés au moyen de divers mécanismes, dont les projets directifs bilatéraux et les projets réactifs mis en œuvre par l'intermédiaire d'organisations multilatérales et d'organisations non gouvernementales.

#### **4. Questions et critères clés de l'évaluation**

L'évaluation tentera de répondre à deux questions principales et tiendra compte de divers critères convenus à l'échelle internationale :

##### **4.1 Qu'a-t-on accompli?**

- **Pertinence** : Le Programme est-il pertinent par rapport aux buts convenus à l'échelle internationale, aux objectifs de l'ACDI, ainsi qu'à la stratégie de développement et aux besoins du gouvernement de l'Ukraine?
- **Efficacité et résultats** : Dans quelle mesure le Programme a-t-il atteint ses objectifs globaux? Le Programme a-t-il atteint les objectifs fixés et poursuivis dans les divers secteurs?
- **Durabilité et gestion des risques** : Les actions entreprises sont-elles durables?
- **Thèmes transversaux** : L'environnement, l'égalité entre les sexes et les jeunes ont-ils été pris en compte adéquatement?

##### **4.2 Qu'est-ce qui fait que les résultats escomptés ont été atteints ou non?**

- **Cohérence** : Comment l'ACDI a-t-elle assuré la cohérence interne du programme et la complémentarité externe avec d'autres donateurs?
- **Principes de l'efficacité de l'aide au développement** : Y compris les principes de l'appropriation, du partenariat et de l'harmonisation de la Déclaration de Paris.
- **Efficience** : Les mécanismes d'exécution choisis étaient-ils les plus appropriés et les plus efficaces par rapport au coût? Le degré de décentralisation du programme est-il adéquat? Y a-t-il suffisamment de personnel ayant les compétences nécessaires?
- **Gestion du rendement** : Y compris la gestion axée sur les résultats et les activités de suivi et d'évaluation.

Ces éléments seront évalués du point de vue des projets, des secteurs et du Programme.

#### **5. Méthode d'évaluation**

##### **5.1 Collecte et analyse des données**

On recourra à quatre grandes méthodes de collecte des données dans le contexte de la présente évaluation pour s'assurer de rassembler de multiples éléments de preuve :

- **Étude des documents** : Principalement les documents de programmes et de projets de l'ACDI, les documents du gouvernement de l'Ukraine, les documents d'institutions internationales et autres documents pertinents;

- **Entrevues** : Entre autres avec les agents et les représentants de l'ACDI, du gouvernement de l'Ukraine, de la communauté internationale et d'organismes de mise en œuvre;
- **Visites de projets** : Un certain nombre de projets sélectionnés dans divers secteurs et domaines;
- **Tables rondes** : À diverses reprises durant le processus d'évaluation.

Des outils comme des guides d'entrevue et des grilles de méta-évaluation seront élaborés et intégrés au plan de travail de façon à assurer la comparabilité des données des divers projets et secteurs. Un échantillon de projets sera examiné à l'aide d'une échelle en cinq points allant de « Très satisfaisant » à « Très insatisfaisant ».

## 5.2 Échantillonnage

L'évaluation ne peut pas retenir la totalité des projets appuyés par la coopération canadienne pendant la période s'échelonnant entre 2004-2005 et 2009-2010. La méthode d'échantillonnage se fondera sur les critères suivants :

- **Représentativité** : Les projets sélectionnés doivent constituer une part importante de la totalité des projets considérés en fonction des secteurs et des thèmes.
- **Approches de développement** : Les projets et les activités en relation avec le dialogue sur les politiques, le renforcement de la capacité institutionnelle et les interventions communautaires.
- **Mécanismes de mise en œuvre** : Les interventions bilatérales directes et projets réactifs.
- **Organismes de mise en œuvre** : Le gouvernement de l'Ukraine, les organisations non gouvernementales, les organisations multilatérales et les AEC.
- **Évaluabilité** : Les projets doivent être suffisamment importants et l'information doit être disponible et accessible à prix abordable.

Environ 16 à 18 projets seront examinés, y compris ceux ayant déjà fait l'objet d'une évaluation.

## 6. L'équipe d'évaluation et ses responsabilités

L'agent principal d'examen du rendement de l'ACDI, Rémy Beaulieu, dirigera le processus. Le personnel du bureau géographique et de terrain participera à part entière. Des professionnels embauchés pour l'occasion assumeront les responsabilités suivantes :

- **Chef d'équipe** : **Susanne Duska** sera chargée de coordonner les travaux de l'équipe d'évaluation et assumera la responsabilité des enjeux liés au Programme.
- **Spécialiste de la gouvernance** : **Keith Ogilvie** évaluera les projets et les enjeux sectoriels liés aux réformes du secteur public, juridiques, électorales et parlementaires, ainsi qu'à la gouvernance régionale et locale.
- **Spécialiste du développement du secteur privé** : **Richard Gold** évaluera les projets et les enjeux sectoriels liés aux réformes macroéconomiques, à l'agriculture et au développement rural, le soutien accordé aux petites et moyennes entreprises, ainsi que les politiques relatives au commerce.

La responsabilité de traiter les thèmes transversaux, tels que l'égalité entre les sexes,

l'environnement et les jeunes, sera partagée entre les membres de l'équipe d'évaluation.

**Muhammad Hussain**, agent d'évaluation à l'ACDI, apportera un appui à l'équipe.

### **7. Calendrier des activités**

Voici le calendrier provisoire des activités. Il pourra faire l'objet de modifications pour des raisons administratives et politiques :

- août 2010 : première réunion de l'équipe d'évaluation à Gatineau-Ottawa
- septembre 2010 : plan de travail provisoire
- du 11 au 27 octobre 2010 : visite à Kiev par la Direction de l'évaluation et l'équipe
- novembre 2010 : rapport technique préliminaire
- décembre 2010 : rapport technique définitif
- janvier 2011 : rapport de synthèse préliminaire
- février 2011 : réponse de la direction
- 22 février 2011 : présentation au Comité d'évaluation de l'ACDI
- avril-mai 2011 : traduction du rapport d'évaluation et publication sur le site Web de l'ACDI

**Veillez prendre note qu'il s'agit d'un résumé de la version intégrale du cadre de référence (20 pages).**

## Annexe B - Liste des projets examinés

Tableau 1. Projets de l'échantillon – SECTEUR DE LA GOUVERNANCE

Numéro de projet	Nom du projet	AEC	Début	Fin	Budget	Total
Z020640001	Gouvernance régionale et développement al	Institut urbain du Canada	2004-06-15	2009-06-15	5 984 206 \$	5 365 009 \$
Z020563001	Développement économique communautaire	Bureau canadien de l'éducation internationale	2002-01-21	2008-09-30	4 988 247 \$	4 499 027 \$
Z020676001	Assistance électorale à l'Ukraine	CANADEM	2004-12-10	2005-06-13	4 064 879 \$	4 064 879 \$
Z020697001	Projet de coopération judiciaire Canada-Ukraine	Commissariat à la magistrature fédérale Canada	2006-08-02	2010-11-30	4 887 850 \$	3 907 422 \$
Z010191001	Conseils stratégiques aux fins de la réforme en Ukraine	Bureau canadien de l'éducation internationale	1996-05-01	2006-12-29	11 126 899 \$	3 064 753 \$
Z020372001	Analyse du rendement socioéconomique	Conference Board du Canada	2005-09-23	2009-06-30	2 280 876 \$	2 280 876 \$
Z020566001	Voix du peuple, phase II	Banque mondiale	2002-11-01	2007-12-29	3 412 515 \$	2 275 149 \$
Z020586001	Renforcement de la démocratie	Services financiers Université	2004-03-04	2010-10-31	2 430 245 \$	2 147 301 \$

Numéro de projet	Nom du projet	AEC	Début	Fin	Budget	Total
		Queen's				
Z020689001	Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine	Université York – Centre Robarts d'études canadiennes	2006-08-11	2010-10-29	2 420 064 \$	1 521 085 \$
Z020597001	Institutions et pratiques démocratiques	Ambassade du Canada en Ukraine	2003-08-29	2007-11-30	1 249 395 \$	1 078 395 \$
Z020636001	Fonds canadien 2004-2005	Ambassade du Canada en Ukraine	2004-04-01	2005-03-31	421 998 \$	421 998 \$
<b>Total partiel</b>					<b>43 267 174 \$</b>	<b>30 625 894 \$</b>

**Tableau 2. Projets de l'échantillon – SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Numéro du projet	Nom du projet	AEC	Début	Fin	Budget	Total
Z020482001	Appui à la réforme agraire	Saskatchewan Trade and Export Partnership	2003-02-28	2010-03-31	7 274 800 \$	5 896 195 \$
Z020641001	Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences	Association des collèges communautaires du Canada	2004-06-15	2008-06-16	7 027 560 \$	4 810 147 \$
Z020371001	Renforcement des coopératives de crédit	Association des coopératives du Canada	2004-03-29	2010-12-31	5 559 092 \$	4 800 532 \$
Z020495001	Agriculture et développement organisationnel	Société financière internationale	2002-04-02	2007-12-31	4 714 870 \$	2 072 949 \$
Z020532001	Service régional de formation et	Université McGill	2004-02-27	2009-09-30	2 073 814 \$	1 849 387 \$

Numéro du projet	Nom du projet	AEC	Début	Fin	Budget	Total
	de consultation					
Z011185001	Petites entreprises et développement économique	Confederation College of Applied Arts and Technology	2002-03-11	2008-03-31	3 802 608 \$	1 610 335 \$
Z020569001	Qualité des grains, systèmes de crédit agricole rural et bourses de marchandises	Commission canadienne des grains	2002-10-03	2005-05-13	2 497 783 \$	1 428 196 \$
Z250000001	Politique commerciale et développement des capacités	Université Carleton - Centre de droit et de politique commerciale	1999-11-30	2007-07-31	2 793 669 \$	1 081 518 \$
Z020765001	Programme de développement régional intégré	Programme des Nations Unies pour le développement	2006-03-23	2007-03-31	1 000 000 \$	1 000 000 \$
<b>Total partiel</b>					<b>36 744 196 \$</b>	<b>24 549 259 \$</b>
<b>Total</b>					<b>80 011 370 \$</b>	<b>55 175 153 \$</b>

**Tableau 3 : Caractéristiques de l'échantillon**

Secteur	Programme	Échantillon	Échantillon en tant que % du Programme	Valeur totale du secteur dans le Programme (M\$)	Valeur de l'échantillon dans le secteur (M\$)	Échantillon en tant que % de la valeur du secteur dans le Programme	Valeur totale du Programme (M\$)	Échantillon en tant que % de la valeur totale du Programme
Gouvernance	27	11	40,7 %	44,288	30,626	69,2 %	96,120	31,9 %
Développement du secteur privé	20	9	45 %	46,952	24,549	52,3 %	96,120	25,5 %
Total	50	20	40 %	91,240	55,175	60,5 %	96,120	57,4 %

- **Remarque** : Les chiffres sont rajustés pour tenir compte du transfert du FCIL du DSP à la gouvernance démocratique et correspondent aux décaissements au 26 janvier 2010.

## Annexe C - Liste des documents examinés

Pour chacun des projets de l'échantillon, les documents suivants de l'ACDI ont été examinés, lorsqu'ils étaient disponibles : le Plan de mise en œuvre du projet (PMOP) ou le Document d'approbation du projet (DAP) ou les deux; le rapport le plus récent sur le rendement du projet (RRP); le rapport de suivi; le rapport d'évaluation; le rapport de fin de projet. Seuls les documents de projet de l'ACDI cités dans le texte sont énumérés ci-dessous, accompagnés des documents consultés pour l'évaluation.

ACDI. *Une voie vers la réforme : Cadre de programmation pour l'Ukraine 2002-2006, novembre 2001.*

ACDI, Direction de la vérification interne, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances. *Vérification du programme du Fonds canadien d'initiatives locales, avril 2007.*

ACDI. *Stratégie-pays pour l'Ukraine, 2009.*

ACDI. *Cadre de programmation-pays (CPP) 2009-2014, Programme de l'Ukraine, décembre 2009.*

ACDI, Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances. *Évaluation du programme-pays de l'Ukraine, mars 2005.*

ACDI, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances. *Examen des programmes de gouvernance à l'ACDI - Rapport de synthèse, avril 2008.*

ACDI. *Ukraine Country Program Gender Equality Strategy, 2009.*

ACDI, Direction de l'évaluation. *CIDA Evaluations Monitoring Report, 2010.*

Agence suisse pour le développement et la coopération. *Stratégie de coopération Ukraine 2007-2010.*

ASCHER, J., S.V. Konnov. *Ukraine Justice System: Assessment Report, juin 2005.* Rédigé pour le Programme TACIS de l'Union européenne.

Banque mondiale. *Ukraine Poverty Assessment: Poverty and Inequality in a Growing Economy, 2005.*

Banque mondiale. *Governance Matters 2009 : Indicateurs mondiaux de la gouvernance 1996-2008, 2009.*

- Banque mondiale-SFI. *Doing Business – Measuring Business Regulations*, 2010.
- Banque mondiale. *Ukraine Economic Update*, juillet 2010.
- Banque mondiale. *Country Brief 2010*, avril 2010.
- Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (projet cofinancé par l'UE et le PNUD). *Policy Recommendations on Economic and Institutional Reforms*, 2009.
- Business Monitor International. *Ukraine Business Forecast Report*. BMI, 2<sup>e</sup> trimestre de 2010.
- Bytown Consulting et CAC International. *Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*, 2008.
- Centre du commerce international (CCI) et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). *Report on Monitoring and Assessment of Official Development Assistance for Meeting Gender-specific Goals in Ukraine in 2008-2009*. CE et ONU, Kiev, 2009.
- Centre international des études politiques. *Potential and Performance of Ukraine*. CIEP, Kiev, 2008.
- Commission européenne. *Joint Evaluation Report: EU-Ukraine Action Plan*. Bruxelles et Kiev, 2008 : EC. Consulté le 4 octobre 2010.
- DELARAVE, A. *Strategic Assessment Mission: Rule of Law in Ukraine Programming Options 2007-2012*, juin 2007. Document d'information rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.
- EC/UN Partnership on Gender Equality and Peace. *Report on Monitoring and Assessment of Official Development Assistance for Meeting Gender-specific goals in Ukraine*, 2009.
- Economist Intelligence Unit. *Index of Democracy*, 2008.
- Economic Reform Committee (pour le président de l'Ukraine). *Wealthy Society, Competitive Economy, Efficient Governance: Economic Reform Program for Ukraine*, 27 mai 2010. Projet de document de discussion.
- ESCOTT, V. *CIDA Ukraine Program, Private Sector Development Strategic Analysis*, 2007.
- Fonds monétaire international. *Ukraine – Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement*, IMF Country Report No. 10/262, 2010.
- Forum économique mondial. *The Ukraine Competitiveness Report 2008 – Towards Sustained*

- Growth and Prosperity*. Forum économique mondial, Genève (Suisse), 2008.
- FRIDE. *Assessing Democracy Assistance: Ukraine*. Rapport de projet, mai 2010.
- GANDER, C. *Gender Equality in Ukraine: CIDA Programming*. Rapport rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI, 2006.
- Global Integrity. *Global Integrity Scorecard: Ukraine 2009* Global Integrity Index en ligne, 2009.
- GOMBAY, C., L. HERSHKOVITZ, L. PALYVODA. *Regional Governance & Development Project—Ukraine Evaluation Report, avril 2010*. Rapport rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.
- Gouvernement de l'Ukraine. *Towards the People, avril 2005*.
- Gouvernement de l'Ukraine. *Strategy for Encouragement of International Technical Assistance 2004-2007*.
- HANOUS, M, T. GEIGER. *The Ukraine Competitiveness Report – Towards Sustained Growth and Prosperity, Genève, Forum économique mondial, 2008*
- International Centre for Policy Studies. *Potential and Performance of Ukraine*. ICPS, Kiev, 2008.
- JAMIESON, J., R. GOULD, L. PALYVODA. *Assessment of Canadian Assistance to Ukraine's 2004 Election Process: Electoral Assistance to Ukraine (Z-020676) & Democratic Institutions and Practices (Z-020597), FINAL EVALUATION REPORT, avril 2005*. Rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.
- LYNCH, M., A. FURDA. *Ukraine Private Sector Review, Ottawa, Kiev, 2006*. M.M Lynch Consultants International Inc., SBEDIF Centre.
- MCAFEE, A. *CIDA Decentralization Mission Ukraine June 25-July 6, 2007*. Rapport rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI par City Choices Consulting, 3 décembre 2007.
- Ministère de l'Économie. *Millennium Development Goals Ukraine - 2010 National Report*.
- Ministère de l'Économie de l'Ukraine et Nations Unies en Ukraine. *Joint Capacity Assessment Report: Aid Effectiveness, Coordination and Management in Ukraine, 2007*.
- Ministère de l'Économie, ministère des Finances et Banque nationale de l'Ukraine. *Potential and Performance of Ukraine, 2008*. Ministères de l'Économie et des Finances et Banque nationale de l'Ukraine, Kiev.
- MURRUGARRA, E. *Ukraine Poverty Assessment: Poverty and Inequality in a Growing*

*Economy, 2005.* (Rapport n°34631-UA) Washington : Banque mondiale, Human Development Sector Unit.

Nations Unies en Ukraine. *Overview of MDG National Report.*

NSite Consulting Ltd. *Strategic Assessment: CIDA's Public Administration Program, Ukraine, 2007-2011, 10 juillet 2007.* Document d'information rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.

OCDE. *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.* Paris, OCDE, 2008.

OMAN, C , C. ARNDT. *Measuring Governance.* OECD Development Centre Policy Brief No. 39, 2010.

ONU (auteur, date inconnue) *Résumé, La coopération pour le développement avec les pays à revenu intermédiaire.*

PLEWES, B. et V. OLIYNYK. *Enhancing Citizen Engagement: Civil Society Strategic Analysis Report for CIDA Ukraine Program (2007-2011, juillet 2007).* Document d'information rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.

PNUD, Bureau Evaluation Office. *Country Evaluation: Assessment of Development Results, Ukraine.* New York, NY, 2004.

PNUD. *Human Development Report Ukraine 2008: Human Development and Ukraine's European Choice,* 2008.

PNUD. *Human Development Report 2009, Ukraine, The Human Development Index – Going Beyond Income,* 2009.

PNUD. *Ukraine- Crisis Poverty and Social Impact Analysis, 2010.* Consulter le résumé et les conclusions.

Saskatchewan Trade and Export Partnership. *Facility for Agriculture Reform and Modernization Final Report September 2003 to March 2010.* STEP, Saskatchewan.

SCHUMACHER, A., I. BAYDA. *Cluster Evaluation Ukraine Agricultural Sector Projects,* Calgary, Agriteam Canada Consulting Ltd., Kiev Study and Assessment Ltd., 2006.

SCOTT, R. *Needs Analysis of Civil Service Reform in Ukraine, septembre 2004.* Rapport rédigé pour le Programme de l'Ukraine de l'ACDI.

Secrétaire général de la CNUCED. Déclaration à la Conférence intergouvernementale sur les

pays à revenu intermédiaire, mars 2007.

Secrétaire général des Nations Unies. *La coopération pour le développement avec les pays à revenu intermédiaire, 2009*. (Rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies le 5 août 2009). Document n° A/64/253.

SIGMA (Support for Improvement in Government and Management). *Ukraine Governance Assessment, mars 2006*. Rapport final sur l'évaluation commandé et financé par l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA) et le DfID.

Société financière internationale (SFI). *Business Environment in Ukraine 2007: Ukraine Business Enabling Environment Project, 2007*.

Société financière internationale (SFI), Agence multilatérale de garantie des investissements, Banque mondiale. *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Business, octobre 2009*.

[www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine\\_IC\\_report\\_2009/\\$FILE/Ukraine\\_IC\\_report\\_2009\\_eng.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/AttachmentsByTitle/Ukraine_IC_report_2009/$FILE/Ukraine_IC_report_2009_eng.pdf)

SOLOMON, P.H. *The Yanukovich Judicial Reform: Design and First Impressions, 12 août 2010*. Étude rédigée pour le Projet de coopération judiciaire Canada-Ukraine.

Standard and Poors. *Rating Outlook, mai 2010*.

Transparency International. *Baromètre mondial de la corruption 2009*. Téléchargement du site Web de l'organisation, 2009.

USAID. *Ukraine Country Profile*. mai 2009.

USAID. Access to Credit Initiative in Ukraine and Moldova Final Report, Oct. 2004-Oct. 2009

Vérificatrice générale du Canada. *Automne 2009 - Rapport de la vérificatrice générale du Canada*.

[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_200911\\_08\\_f\\_33209.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200911_08_f_33209.html)

WITTFORTH, Kristina. *Civil Society and State: From Disconnect to Collaboration, 2007*. Communication présentée à la Conférence sur les Canadiens en Ukraine : quinze ans d'assistance technique canadienne, octobre 2007.

# Annexe D - Liste des personnes rencontrées ou consultées

## AU CANADA

### *ACDI – Programme de l’Ukraine*

1. Martha Aksim, portefeuille de la primauté du droit
2. Patricia Alcalde, portefeuille de la gouvernance locale
3. Marc-Yves Bertin, directeur
4. Stéphanie Cyr, analyste de programmes
5. Shawn Hayes, spécialiste de l’égalité entre les sexes
6. Dave Johnston, conseiller en agriculture
7. Chantal Labelle, ancienne gestionnaire du Programme
8. Alla Laporte, ancienne analyste de programme et spécialiste de l’égalité entre les sexes
9. Steve Podesto, portefeuille de la gouvernance
10. Tamara Romas-Figol, agente principale de développement, Programme du Népal (anciennement l’Ukraine)
11. Bruce Steen, ancien gestionnaire du Programme
12. Alan Stewart, portefeuille du développement du secteur privé/ de l’agriculture
13. Gina Watson, gestionnaire actuelle du Programme

### *ACDI – personnel d’autres directions générales*

14. Rémy Beaulieu, gestionnaire de l’évaluation
15. Muhammad Hussain, agent d’évaluation
16. Brian Proskurniak, directeur, Centre des processus géographiques
17. Marie-France Provencher, Programme régional de l’Europe
18. Victoria Sutherland, directrice par intérim, Direction de la gouvernance, DGPC
19. Katia Torregros, Programme régional de l’Europe

### *Experts-conseils et spécialistes de l’extérieur*

20. Mary Lynch, agente de suivi de projets et spécialiste du développement du secteur privé
21. Margot Rothman, agente de suivi de projets

### *Agents d’exécution au Canada*

22. Tony Berezowecki, ancien gestionnaire de projet pour le projet Développement économique communautaire
23. Larissa Bezo, directrice de projet, Bureau canadien de l’éducation internationale
24. Karen Dalkie, gestionnaire de projet, Bureau canadien de l’éducation internationale
25. Paul Darby, directeur de projet, projet Capacité d’analyse – rendement et potentiel socioéconomiques, Conference Board du Canada
26. Elena Dinu, gestionnaire du projet Développement régional et gouvernance au Canada, Institut urbain du Canada
27. Jo-Anne Ferguson, directrice principale, Association des coopératives du Canada

28. David Harvey, directeur de projet, Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology
29. Tim Kerbashian, directeur de projet, Confederation College
30. Tom Monastyrski, ancien directeur de projet, Voix du peuple (phase II)
31. Rick Morgan, ancien directeur, projet Qualité des grains, crédit agricole rural et bourse de marchandises
32. Motria Onyschuk-Morozov, directrice de projet, SFI
33. George Perlin, professeur émérite, Université Queen's
34. Phil Rouke, directeur de projet, Université Carleton, projet Politique commerciale et développement des capacités
35. Oleg Shakov, gestionnaire de projet, Projet de coopération judiciaire
36. Professeur Peter Solomon, professeur de science politique, Université de Toronto, Projet de coopération judiciaire
37. Orest Subtlelny, directeur de projet, Université York, Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine
38. Olha Swyntuch père, représentant du Council of Ukrainian Credit Unions of Canada
39. Alicia Todd, directrice, Division CANDEP, CANADEM
40. Jose Vieira, ancien coordonnateur, International Business Programs, Confederation College
41. Professeur Alex Whitmore, Université McGill, projet Service régional de formation et de consultation
42. Kristina Wittfooth, ancienne directrice de projet, Bureau canadien de l'éducation internationale
43. Angela Wojchchowsky, ancienne directrice de projet, Saskatchewan Trade & Export Partnership
44. Sergiy Zhukov, Université McGill, projet Service régional de formation et de consultation

## EN UKRAINE

### *Ambassade du Canada à Kiev*

45. Larissa Blavatska, chef de la Section politique, Ambassade du Canada
46. Olga Brizhan, Ambassade du Canada
47. Daniel Caron, ambassadeur
48. Kati Csaba, chef de l'Aide
49. Sherry Greaves, agente de l'ACDI, Ambassade du Canada
50. Guillaume Legros, agent de l'ACDI, Ambassade du Canada
51. Volodymyr Seniuk, agent de l'ACDI, Ambassade du Canada
52. Valerie Tkachenko, consultante – coordonnatrice du Fonds canadien
53. Inna Tsarkova, agente politique, Ambassade du Canada
54. Natalia Zavarzina, agente de l'ACDI, Ambassade du Canada

### *Autres donateurs*

55. Peter Duffy, agent de projets, USAID
56. Manuel Etter, directeur du programme-pays, Coopération suisse
57. Laura Garagnani, chef des Opérations, délégation de l'UE
58. Joanna Olechnowicz, évaluatrice, délégation de l'UE
59. Martin Raiser, directeur du programme-pays, Banque mondiale

### ***AEC, partenaires et intervenants en Ukraine***

60. Viktor Andrushchenko, recteur, Institut pédagogique Dragomanov
61. Kurtmolla Abdulganiyev, analyste, PNUD, Programme de développement régional intégré
62. Ivan Balaklytskyi, vice-directeur, Administration des tribunaux d'État
63. Lesia Baranyuk, coordonnatrice, Projet de coopération judiciaire Canada-Ukraine
64. Natalia Beley, Développement économique communautaire, ancienne coordonnatrice d'oblast
65. Sergei Bocharov, projet Qualité des grains, systèmes de crédit agricole rural et bourses de marchandises
66. Maxim Boroda, projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomiques
67. Iryna Drahomyretska, projet Renforcement des coopératives de crédit
68. Anatoliy Furda, directeur adjoint, Centre de services aux entreprises, Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk
69. Adeline Gonay, coordonnatrice de programme, PNUD, Programme de développement régional intégré
70. Olena Goryeva, gestionnaire de projet, Développement économique communautaire
71. Myhailo Harmash, directeur adjoint, Service de l'assistance technique internationale et de la coopération avec les institutions financières internationales, ministère de l'Économie
72. Ihor Ilko, projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences
73. Serhiy Ivashchuk, directeur, Service de la coopération économique étrangère, ministère de la Politique agraire
74. Grygoriy Khomenko, vice-recteur, Académie diplomatique de l'Ukraine, projet Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine
75. Volodymyr Klyuyew, coordonnateur régional de projet à l'Université nationale de Dnipropetrovsk, projet Service régional de formation et de consultation
76. Maryana Kolodiy, conseillère en égalité entre les sexes, Développement régional et gouvernance (DRG)
77. Oksana Kondratiuk, projet Service régional de formation et de consultation
78. Viktor Koshchak, directeur, École de formation professionnelle des métiers du commerce et de l'alimentation d'Oujgorod, membre de la haute direction, projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences
79. Serhij Kotenko, projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme
80. Viktor Kryvozub, Centre de production n° 2 et direction d'école, projet Gestion décentralisée de la formation axée sur les compétences
81. Oleksandr Kucherenko, Voix du peuple (phase II)
82. Tatiana Kudina, agente de projet, PNUD, Programme de développement régional intégré
83. Irina Lekh, gestionnaire de l'oblast de Zaporijia, projet Développement régional et gouvernance
84. Viktoria Litvinova, coordonnatrice des projets de l'ACDI (2008), ministère de l'Économie
85. Petro Makovsky, directeur de Lviv Regional CU Association
86. Kateryna Melnyk, assistante du directeur exécutif sur les questions économiques, Banque nationale de l'Ukraine
87. Lyubov Margolina, projet Renforcement de la démocratie
88. Yuriy Mokrytsky, vice-président du conseil, Vygoda CU
89. Vira Nanivska, CIEP

90. Olena Nyzhnyk, directrice, Service de l'encouragement du développement régional, ministère du Développement régional et de la Construction
91. Andriy Olenchuk, projet Renforcement des coopératives de crédit
92. Oleksandr Pasichnyk, directeur, Centre de services aux entreprises, Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk
93. Petro Pogrebennyk, Projet de coopération judiciaire Canada-Ukraine
94. Vasyl Poluiko, président, West Ukrainian Resource Center
95. Maria Popadynets, projet Développement régional et gouvernance, gestionnaire d'oblast à Oujgorod
96. Serhiy Pos', directeur de l'Unité d'inscription des projets, ministère de l'Économie
97. Oksana Remiga, agente principale de projet, PNUD, Programme de développement régional intégré
98. Olga Romanuyk, projet Capacité d'analyse – rendement et potentiel socioéconomique
99. Genadiy Rusanov, Voix du peuple (phase II), Gestion décentralisée de formation axée sur les compétences, Petites entreprises et développement économique à Ivano-Frankivsk
100. Ihor Sanzharovskyi, projet Développement régional et gouvernance
101. Vasyl Schekun, dirigeant du Comité de la comptabilité, Vygoda CU
102. Roman Schmidt, ancien sous-ministre de l'Agriculture, projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation
103. Natalia Shpak, directrice du département des langues étrangères, Académie diplomatique de l'Ukraine, projet Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine
104. Ihor Shumylo, membre du Conseil d'administration, directeur, Banque nationale de l'Ukraine
105. Marfa Skoryk, conseillère en égalité entre les sexes, projet Mécanisme de soutien aux réformes et à la mise en œuvre des politiques
106. Mikhail Strazhkin, projet Conseils stratégiques aux fins de la réforme
107. Maria Syuma, directrice du Conseil d'administration, Vygoda CU
108. Valerie Tkachenko, projet Appui à la réforme agraire et à la modernisation
109. Vyacheslav Tsivaty, vice-recteur de l'Académie diplomatique de l'Ukraine, projet Promouvoir l'intégration mondiale de l'Ukraine
110. Tatiana Mihailovna Tsygankova, directrice du département du commerce international, Université nationale des sciences économiques de Kiev, projet Politique commerciale et développement des capacités
111. Victor Tymoschuk, vice-président du Conseil d'administration, Centre for Political and Legal Reforms
112. Oksana Varodi, SFI
113. Ruslan Zhylenko, directeur, Carpathian Foundation, projet Développement économique communautaire
114. Réunion du comité directeur du projet Développement régional et gouvernance

## Annexe E - Cadre d'évaluation des projets et du Programme

### 1. Pertinence

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Pertinence globale du Programme, y compris le dialogue sur les politiques, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• du contexte de développement et des besoins du pays partenaire;</li> <li>• des politiques de l'ACDI, des intérêts du Canada et des objectifs de la politique étrangère canadienne;</li> <li>• de la pertinence des mécanismes d'exécution du Programme, selon la situation dans le pays partenaire.</li> </ul>	<p>Pertinence, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des besoins du pays : plans de développement du pays (CSLP), Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD);</li> <li>• des politiques de l'ACDI : réduction de la pauvreté, développement durable;</li> <li>• des priorités du Canada : stratégies-pays ou région de l'ACDI (CPP ou CPR), objectifs de la politique étrangère (MAECI).</li> </ul>

### 2. Efficacité

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Mesure générale dans laquelle le Programme a atteint (ou devrait atteindre) les résultats escomptés au niveau des effets, pour ce qui est :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la réduction de la pauvreté;</li> <li>• des objectifs stratégiques du pays (CPP) ou de la politique étrangère du Canada;</li> <li>• des objectifs sectoriels, thématiques ou transversaux.</li> </ul>	<p>Mesure dans laquelle les résultats ont été obtenus au niveau des effets (et de l'impact, s'il est connu, grâce à des données de sources secondaires) à l'échelle du projet, pour ce qui est :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la réduction de la pauvreté;</li> <li>• des objectifs institutionnels ou sectoriels ou de projet;</li> <li>• du rapport coût-efficacité par unité de résultat.</li> </ul>

### 3. Durabilité

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Durabilité globale du Programme, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de l'évaluation de la dépendance à l'égard de l'aide du pays partenaire (APD/PNB, APD/budget);</li> <li>• de la situation dans le pays partenaire (politique, sociale, économique, administrative et</li> </ul>	<p>Durabilité du projet, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• du temps nécessaire pour atteindre les résultats (durée de vie du projet : de 3 à 5 ans);</li> <li>• de la capacité institutionnelle de maintenir les résultats (une fois le projet terminé);</li> </ul>

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>environnementale);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>de la prévisibilité des ressources d'APD fournies par le Programme (information sur l'aide planifiée pour les pays partenaires et ce, pour les trois à cinq années à venir) conformément au Programme d'action d'Accra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>de la capacité financière de maintenir les résultats (une fois le projet terminé).</li> </ul>

#### 4. Thèmes transversaux

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Prise en compte de chaque thème transversal (à savoir l'égalité entre les sexes et l'environnement, et d'autres thèmes, s'il y a lieu) à l'échelon du Programme, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du dialogue sur les politiques (rôle de l'ACDI et du Canada dans le contexte de la coordination entre les donateurs);</li> <li>de l'existence et de la mise en œuvre d'une stratégie pour les thèmes transversaux dans le CPP;</li> <li>de l'existence et de l'opportunité de ressources particulières (budget et personnel affectés aux thèmes transversaux, etc., y compris un fonds particulier ou un agent de suivi ou un spécialiste).</li> </ul>	<p>Prise en compte de chaque thème transversal (à savoir l'égalité entre les sexes et l'environnement, et d'autres thèmes, s'il y a lieu) à l'échelon du projet, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du dialogue sur les politiques;</li> <li>de la qualité de l'analyse (y compris l'existence et l'opportunité de données de base, avec des données ventilées par sexe pour l'égalité entre les sexes);</li> <li>de l'existence, de la pertinence et de la mise en œuvre d'une stratégie pour les thèmes transversaux;</li> <li>de l'existence d'indicateurs explicites liés aux thèmes transversaux, de cibles et de résultats, et de la présentation de rapports sur ceux-ci;</li> <li>de ressources particulières (budget, personnel, etc.) affectées aux thèmes transversaux.</li> </ul>

#### 5. Cohérence

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Cohérence du Programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la cohérence interne : <ol style="list-style-type: none"> <li>entre les secteurs d'intervention et à l'intérieur de ces secteurs;</li> <li>entre les mécanismes de coopération et à l'intérieur de ceux-ci (programmes bilatéraux, multilatéraux et de partenariat);</li> <li>entre les mécanismes d'exécution et à l'intérieur de ceux-ci (programmes directifs et réactifs et approches-programmes);</li> </ol> </li> </ul>	<p>Cohérence du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la cohérence interne à l'ACDI (modèles ou mécanismes d'exécution et mécanismes de prestation de l'aide);</li> <li>la cohérence externe dans le contexte des actions internationales (coordination des donateurs);</li> <li>la cohérence dans le contexte des actions pangouvernementales canadiennes.</li> </ul>

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>4. entre les mécanismes de mise en œuvre des approches-programmes (soutien budgétaire général, soutien budgétaire sectoriel, financement commun, autre mécanisme);</p> <p>5. entre les instances du développement (ministères, ONG, organisations internationales);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la cohérence externe (compatibilité avec les programmes d'autres donateurs, coordination des donateurs);</li> <li>• la cohérence dans le contexte des actions pangouvernementales canadiennes (y compris le dialogue sur les politiques du Programme, l'influence exercée et le rôle de chef de file joué par le Canada).</li> </ul>	

## 6. Efficience

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Coût-efficacité du Programme, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des dépenses du Programme au titre du fonctionnement et de l'entretien, ainsi que des subventions et contributions par rapport à d'autres programmes comparables de l'ACDI;</li> <li>• d'une analyse comparative avec d'autres donateurs (personnel, coûts de fonctionnement et d'entretien, processus décisionnel, activités liées au savoir);</li> <li>• de la présence accrue sur le terrain.</li> </ul>	<p>Coût-efficacité du projet dans le contexte des coûts de transaction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• utilisation efficace des ressources humaines;</li> <li>• utilisation efficace des ressources financières;</li> <li>• temps nécessaire pour l'approbation, la gestion et le suivi.</li> </ul>

## 7. Principes de gestion

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Rendement global du Programme au regard des principes de la Déclaration de Paris que sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'appropriation (les pays en développement établissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et s'attaquent à la corruption);</li> <li>• l'alignement (les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et utilisent les systèmes locaux);</li> <li>• l'harmonisation (les donateurs coordonnent leur action, simplifient les procédures, échangent de</li> </ul>	<p>Rendement du projet au regard des principes de la Déclaration de Paris que sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'appropriation (les pays en développement établissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et s'attaquent à la corruption);</li> <li>• l'alignement (les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et utilisent les systèmes locaux);</li> <li>• l'harmonisation (les donateurs coordonnent leur action, simplifient les procédures,</li> </ul>

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
l'information pour éviter les chevauchements).	échantent de l'information pour éviter les chevauchements).

## 8. Gestion du rendement

Indicateurs d'évaluation pour le PROGRAMME	Indicateurs d'évaluation pour les PROJETS
<p>Gestion du rendement du Programme, compte tenu des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la gestion axée sur les résultats (selon les lignes directrices de l'ACDI);</li> <li>• la synthèse et la mesure des résultats de développement;</li> <li>• l'application des leçons apprises et des pratiques exemplaires;</li> <li>• la suite donnée aux recommandations découlant d'évaluations précédentes;</li> <li>• la gestion du risque (selon les lignes directrices de l'ACDI);</li> <li>• le suivi et l'évaluation par l'ACDI;</li> <li>• les activités de suivi et d'évaluation pilotées par la Direction de l'évaluation de l'ACDI;</li> <li>• les activités de suivi et d'évaluation réalisées conjointement avec d'autres donateurs (ou la répartition du travail entre les donateurs);</li> <li>• les mécanismes de responsabilité mutuelle (ou les activités visant à renforcer la capacité locale en matière de suivi et d'évaluation).</li> </ul>	<p>Gestion du rendement du projet, compte tenu des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la gestion axée sur les résultats (selon les lignes directrices de l'ACDI);</li> <li>• la gestion du risque (selon les lignes directrices de l'ACDI);</li> <li>• le suivi et l'évaluation par l'ACDI;</li> <li>• les activités de suivi et d'évaluation pilotées par la direction générale au niveau institutionnel, sectoriel et du projet;</li> <li>• les activités de suivi et d'évaluation réalisées conjointement avec d'autres donateurs (ou la répartition du travail entre les donateurs);</li> <li>• les mécanismes de responsabilité mutuelle (ou les activités visant à renforcer la capacité locale en matière de suivi et d'évaluation).</li> </ul>

## Annexe F - Résumé des décaissements de l'ACDI pour le Programme, de 2004-2005 à 2009-2010

**Tableau 4. Décaissements de projet par direction générale, exercice financier 2004-2005 à 2009-2010**

Direction générale	Nombre de projets	Total des décaissements (en \$ CAN)	% du total des décaissements
Partenariat canadien (DGPC)	3	3 296 527\$	3%
Bilatérale (DEMM)	45	92 000 853\$	96%
Bureau de la gouvernance démocratique (BGD)	2	822 409\$	1%
TOTAL	50	96 119 789\$	100%

Source : ACDI, Direction de l'évaluation

**Tableau 5. Décaissements de projet par secteur, exercice financier 2004-2005 à 2009-2010<sup>85</sup>**

Secteur	Nombre de projets	Total (en \$)	Total (en %)
Gouvernance démocratique	26	43 866 237	46 %
Amélioration de la santé	2	3 100 263	3 %
Développement du secteur privé	21	47 373 847	49 %
Renforcement de l'éducation de base	1	1 779 441	2 %
Total	50	96 119 789	100 %

Source : ACDI, Direction de l'évaluation

<sup>85</sup> Les chiffres sur les décaissements sectoriels doivent être considérés comme approximatifs, étant donné que le classement par catégorie peut être mis en question.

**Tableau 6. Décaissements de l'ACDI en Ukraine 2005-2008 par rapport aux autres pays donateurs**

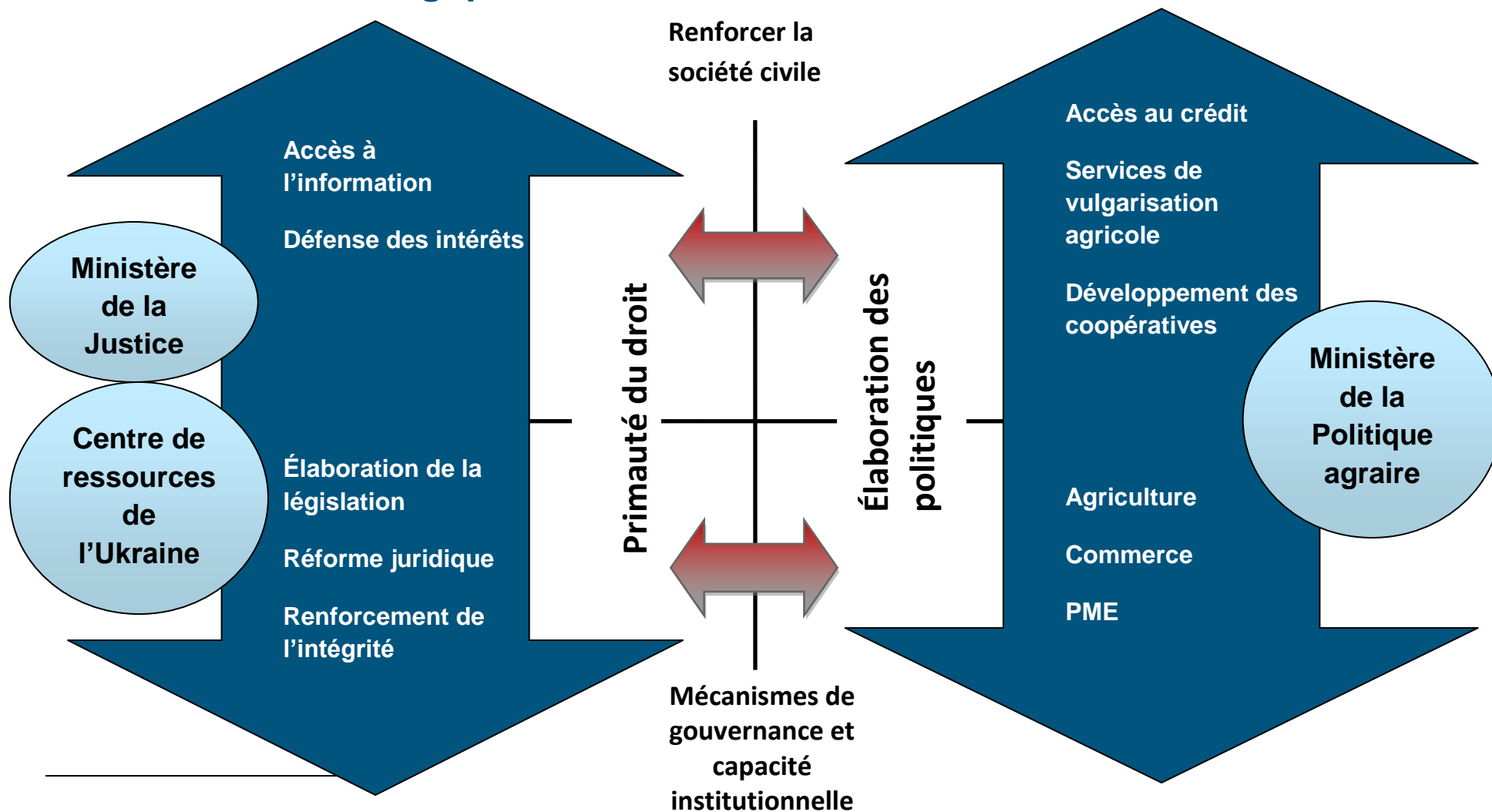
Les 10 principaux pays donateurs du CAD à l'Ukraine, total de l'APD, décaissements nets

#	Donateurs	2005	2006	2007	2008	Total
1	États-Unis	99 430 000\$	130 240 000\$	91 090 000\$	98 920 000\$	419 680 000\$
2	Allemagne	53 160 000\$	58 700 000\$	69 110 000\$	77 140 000\$	258 110 000\$
3	Suède	10 580 000\$	18 410 000\$	22 140 000\$	21 500 000\$	72 630 000\$
4	<b>Canada</b>	<b>18 620 000\$</b>	<b>15 770 000\$</b>	<b>15 960 000\$</b>	<b>18 710 000\$</b>	<b>69 060 000\$</b>
5	France	10 040 000\$	14 310 000\$	6 530 000\$	25 020 000\$	55 900 000\$
6	Suisse	13 450 000\$	9 210 000\$	5 960 000\$	6 630 000\$	35 250 000\$
7	Royaume-Uni	10 760 000\$	12 000 000\$	7 750 000\$	3 210 000\$	33 720 000\$
8	Japon	2 530 000\$	6 590 000\$	5 720 000\$	8 420 000\$	23 260 000\$
9	Danemark	1 570 000\$	2 170 000\$	4 600 000\$	5 700 000\$	14 040 000\$
10	Norvège	220 000\$	540 000\$	4 300 000\$	4 680 000\$	9 740 000\$
	<b>Total</b>	<b>220 360 000\$</b>	<b>267 940 000\$</b>	<b>233 160 000\$</b>	<b>269 930 000\$</b>	<b>991 390 000\$</b>

\* Total de l'APD, décaissements nets : Total des subventions, des souscriptions de capital et des prêts nets (prêts consentis moins le remboursement du capital et les opérations de compensation pour l'allègement de la dette); en dollars américains courants.

**Source** : Site Web des statistiques de l'OCDE citées dans le profil d'information de l'évaluation, Programme de l'Ukraine, p. 12

## Annexe G –Modèle logique<sup>86</sup>



<sup>86</sup> Le présent document a été rédigé en s'appuyant sur l'information conte

immation-pays pour l'Ukraine 2002-2006

## Annexe H – Tableau récapitulatif des notes obtenues par les projets de l'échantillon

Tableau 7. Résumé des notes obtenues par les projets de l'échantillon par critère d'évaluation et par secteur

- Projets dans le secteur de la gouvernance (bleu pâle): 1-11
- Projets de développement économique (sans couleur): 12-20

PROJET CRITÈRE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Note moyenne
1. Pertinence	5.0	4.5	5.0	4.5	3.0	5.0	4.0	5.0	3.5	4.5	5.0	4.6	4.2	4.5	4.7	4.2	4.0	4.3	4.6	4.1	4.4
2. Efficacité	4.5	3.5	3.5	4.1	4.0	4.5	4.0	4.5	3.0	4.2	3.5	4.3	4.2	4.0	4.2	3.9	4.2	3.2	3.8	4.1	4.0
3. Durabilité	3.5	3.5	3.0	4.0	3.1	4.0	2.5	4.0	0.0	4.2	4.5	4.2	4.3	4.0	3.8	4.1	4.0	3.8	3.9	3.8	3.6
4. Thèmes transversaux	1.0	3.5	3.0	3.5	4.0	2.5	4.0	4.0	0.0	3.8	4.0	3.8	4.7	3.5	3.8	3.6	3.1	2.3	3.4	3.9	3.3
5. Cohérence	3.0	2.0	2.0	3.0	2.5	4.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.1	3.8	3.5	4.2	4.3	3.5	4.2	4.1	3.8	3.7
6. Efficience	4.5	3.1	3.5	4.0	3.1	4.0	3.5	3.0	3.0	3.6	3.0	4.5	4.6	3.9	4.1	4.1	3.0	4.1	3.8	4.1	3.8
7. Principes de gestion	4.0	3.0	3.5	3.5	4.0	5.0	3.5	4.0	2.0	4.2	4.0	4.1	4.1	3.5	4.2	4.2	3.5	4.3	3.8	4.2	3.9
8. Gestion du	2.1	2.5	2.0	4.0	2.5	4.5	4.0	4.5	3.5	1.6	2.0	4.3	4.5	3.9	4.1	3.4	2.0	2.5	2.4	4.2	3.2

PROJET CRITÈRE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Note moyenne	
rendement																						
Note globale du projet	3.5	3.2	3.2	3.8	3.3	4.3	3.6	4.1	2.4	3.8	3.8	4.2	4.3	3.9	4.1	4.0	3.4	3.6	3.7	4.0	3.7	

- Projets dans le secteur de la gouvernance (bleu pâle): 1-11
- Projets de développement économique (sans couleur): 12-20

PROJET CRITÈRE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Note moyenne
4a Égalité entre les sexes	1.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.8	4.0	0.0	4.0	4.5	3.9	4.9	4.8	3.9	3.4	2.6	2.1	3.5	3.6	3.4
4b Environnement	1.0	3.5	2.5	2.5	N/A	N/A	4.1	2.5	N/A	4.0	N/A	3.7	4.3	3.2	3.8	3.5	2.6	2.5	3.3	4.2	2.9
4c Jeunes	0.0	2.5	2.5	2.5	4.0	2.5	4.1	3.0	N/A	3.5	2.5	3.8	4.9	2.5	3.8	3.9	4.1	2.3	3.4	3.9	2.7

**Notes :**

- 4.1—5.0 Très satisfaisant
- 3.1—4.0 Satisfaisant
- 2.1—3.0 Assez satisfaisant
- 1.1—2.0 Insatisfaisant
- 0.0—1.0 Très insatisfaisant