



Chambre des communes
Canada

CHOIX STRATÉGIQUES :
LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DES
NOUVELLES RÉPUBLIQUES DE L'EX-UNION
SOVIÉTIQUE

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

JOHN BOSLEY, c.p., député *
Président

Juin 1992

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le jeudi 11 juin 1992

Président: L'honorable John Bosley, c.p.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Thursday, June 11, 1992

Chairman: The Honourable John Bosley, P.C.

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Affaires étrangères
et du
Commerce extérieur

External Affairs
and
International Trade

CONCERNANT:

RESPECTING:

Conformément à l'article 106(3) du Règlement, étude
d'une ébauche de rapport sur les républiques de l'ex-Union
soviétique.

Pursuant to Standing Order 106(3), consideration of a
draft report on the former republics of the Soviet Union.

CHOIX STRATÉGIQUES :

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DES NOUVELLES RÉPUBLIQUES DE L'EX-UNION SOVIÉTIQUE

Travail

Contenu

d'une

l'Afrique

Y COMPRIS:

NO:

Le Deuxième Rapport à la Chambre

The Second Report to the House

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Troisième session de la 34^e législature
1991-1992

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

JOHN BOSLEY, c.p., député
Président

Juin 1992

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le jeudi 11 juin 1992

Président: L'honorable John Bosley, c.p.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Thursday, June 11, 1992

Chairman: The Honourable John Bosley, P.C.

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Affaires étrangères et du Commerce extérieur

External Affairs and International Trade

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude d'une ébauche de rapport concernant la situation dans les anciennes républiques de l'Union soviétique

Travaux futurs du Comité

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude d'une ébauche de rapport concernant l'Afrique du Sud et l'Afrique australe

Y COMPRIS:

Le Deuxième Rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report on conditions in the former republics of the Soviet Union

Future business of the Committee

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report on South and Southern Africa

INCLUDING:

The Second Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Président: L'honorable John Bosley, c.p.

Vice-présidents:

Jean-Guy Guilbault
Lloyd Axworthy

STANDING COMMITTEE ON EXTERNAL AFFAIRS
AND INTERNATIONAL TRADE

Chairman: The Honourable John Bosley, P.C.

Vice-Chairmen:

Jean-Guy Guilbault
Lloyd Axworthy

Membres

David Barrett
Gabrielle Bertrand
Howard Crosby
Jesse Flis
Benno Friesen
André Harvey
Ricardo Lopez
Roy MacLaren
Svend Robinson
Christine Stewart
Walter Van De Walle—(14)

(Quorum 8)

La greffière du Comité

Ellen Savage

Membres du Sous-comité ayant eu l'autorisation de voyager à Moscou et à Kiev du 10 au 18 avril 1992, relativement à l'étude de la situation dans les anciennes républiques de l'Union soviétique:

Lloyd Axworthy
Jesse Flis
Jean-Guy Guilbault
Ricardo Lopez
Walter McLean
Svend Robinson

Members

David Barrett
Gabrielle Bertrand
Howard Crosby
Jesse Flis
Benno Friesen
André Harvey
Ricardo Lopez
Roy MacLaren
Svend Robinson
Christine Stewart
Walter Van De Walle—(14)

(Quorum 8)

Ellen Savage

Clerk of the Committee

Members of the Sub-Committee authorized to travel to Moscow and Kiev from April 10 to 18, 1992, in relation to the study of conditions in the former republics of the Soviet Union:

Lloyd Axworthy
Jesse Flis
Jean-Guy Guilbault
Ricardo Lopez
Walter McLean
Svend Robinson

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Remerciements

Le Comité aimerait remercier ses employés de l'énergie qu'ils lui ont consacré. Les membres de l'équipe de recherche et de conception — dirigée par M. Gregory Wirick du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, secondé par M. Vincent Rigby, Bibliothèque du Parlement et aidé par M. Byron Berry également du Centre parlementaire — nous ont été très utiles et leurs services ont été grandement appréciés. Le greffier du Comité, M^{me} Ellen Savage et son personnel ont permis au Comité de respecter un calendrier mouvementé et de déposer son rapport à la Chambre des communes dans les délais prescrits. Enfin, le Comité désire remercier les traducteurs du Secrétariat d'État qui ont préparé la version française de ce rapport, les équipes d'interprètes qui ont facilité la communication à nos audiences ainsi que les nombreuses secrétaires, opérateurs de traitement de textes et employés de la Chambre des communes qui n'ont pas ménagé leurs efforts en notre nom.

Le Comité est aussi redevable au personnel de l'ambassade du Canada à Moscou et de Kiev. Il est plus particulièrement reconnaissant à M. Michael Bell, l'ambassadeur du Canada à Moscou, à M^{me} Lillian Thomsen, le conseiller politique dans la même ambassade ainsi qu'à M. Nestor Gayowsky, le chargé d'affaires du Canada à Kiev. Ces derniers ont été extrêmement utiles aux membres du Comité lorsqu'ils ont séjourné dans ces deux villes en avril 1992.

Enfin, le Comité désire exprimer sa gratitude aux nombreux Canadiens ainsi qu'aux citoyens de Russie, d'Ukraine ou d'autres républiques de l'ex Union soviétique qui ont participé, en tant que témoins-experts ou à tout autre titre, aux audiences que le Comité y a tenues. Ils ont tous grandement contribué aux travaux du Comité permanent.

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a l'honneur de présenter son

CHAPITRE I : INTRODUCTION	1
Naissance d'un ordre nouveau	1
Éclatement d'une famille	2
Un nouveau voisinage à construire	3
La fédération de Russie	4
DEUXIÈME RAPPORT	
Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a étudié le sujet de la situation dans les anciennes républiques de l'Union soviétique. Le Comité a entendu des témoignages de témoins experts et fait rapport de ses conclusions et recommandations.	7
Un appel à l'aide	7
Le débar de l'aide	7
Une stratégie cohérente	9
Assistance technique	10
Rôle des organismes non gouvernementaux	11
Aide humanitaire	12
Une agence de coordination	13
Conditionnalité	14
CHAPITRE III : INVESTISSEMENT ET ÉCHANGES : OBSTACLES ET DEBOUCHÉS	15
Le commerce canadien	18
L'agriculture	20
L'énergie	21
Remarques finales	22
CHAPITRE IV : DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE ET DROITS DE LA PERSONNE	23
Des signes encourageants	25
... Mais point de garanties	25
Les droits de la femme	27
La crise du nationalisme	28
La religion	29
Parlementaire pour une société civile	31
CHAPITRE V : QUESTIONS DE SÉCURITÉ	37
Contexte	37
Les armements nucléaires	38
Les armements conventionnels	39
Conversion de l'appareil militaire	40
Autres questions nucléaires	42
La migration dans l'Arctique	43
CHAPITRE VI : LE CANADA À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE	47
Immigration et voyages	48
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	60

Table des matières

CHAPITRE I : INTRODUCTION	1
Naissance d'un ordre nouveau ou cycle cataclysmique?	1
L'éclatement d'une famille	2
Un nouveau voisinage à construire	3
La fédération de Russie	4
Choix stratégiques	5
CHAPITRE II : L'AIDE ÉCONOMIQUE AUX NOUVELLES RÉPUBLIQUES : SOUS QUELLE FORME ET DANS QUELLE MESURE?	7
Un appel à l'aide	7
Le débat de l'aide	7
Une stratégie cohérente	9
Assistance technique	10
Rôle des organismes non gouvernementaux	11
Aide humanitaire	12
Une agence de coordination	13
Conditionnalité	14
CHAPITRE III : INVESTISSEMENT ET ÉCHANGES : OBSTACLES ET DÉBOUCHÉS	15
Le commerce canadien	18
L'agriculture	20
L'énergie	21
Remarques finales	22
CHAPITRE IV : DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE ET DROITS DE LA PERSONNE ..	25
Des signes encourageants	25
... Mais point de garanties	25
Les droits de la femme	27
La crise du nationalisme	28
La religion	29
Partenariats pour une société civile	30
CHAPITRE V : QUESTIONS DE SÉCURITÉ	37
Contexte	37
Les armements nucléaires	38
Les armements conventionnels	39
Conversion de l'appareil militaire	40
Autres questions nucléaires	42
La coopération dans l'arctique	43
CHAPITRE VI : LE CANADA À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE	47
Immigration et voyages	49
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	57
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	63

CHAPITRE I

Introduction

NAISSANCE D'UN ORDRE NOUVEAU OU CYCLE CATAclySMIQUE?

La Guerre froide n'est plus et, du même coup, les lignes directrices qui ont régi pendant plus de quarante ans les relations entre l'Est et l'Ouest ne tiennent plus. L'empire soviétique, qui s'étendait du centre de l'Europe jusqu'à la côte du Pacifique, a éclaté. Le reste du monde se demande maintenant quels seront ses rapports avec un continent profondément transformé, dont l'évolution pendant encore plusieurs années sera peut-être marquée par des coups de théâtre. Autrement dit, assistons-nous à la naissance d'un ordre nouveau dans ce qui fut l'Union soviétique ou, au contraire, les nouvelles républiques s'acheminent-elles vers une suite de catastrophes?

On s'interroge à ce sujet depuis que les premières fissures sont apparues dans le Bloc soviétique il y a cinq ans environ. Ces interrogations se sont accentuées en 1989, l'année des révolutions, époque où tout ce qu'on appelait autrefois «Europe de l'Est» semblait se soulever contre ses dirigeants, mandataires de Moscou.

Dans le but de voir plus clair dans ces événements, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes a entrepris, à l'automne de 1989, un examen de la politique canadienne à l'égard de l'Union soviétique. Dans le cadre de cette étude, il a effectué, en avril 1990, une visite en Union soviétique et dans les deux Allemagnes en passe d'être réunies pour faire rapport de ses conclusions au Parlement en juin de la même année. À l'époque, le Comité constata ceci :

Le mouvement de réforme reste confronté à des questions bien difficiles. L'instauration d'une économie de marché se fera-t-elle rapidement, ou lentement? Le pays se transformera-t-il pacifiquement ou se fragmentera-t-il dans le chaos et la violence? Ce que nous retenons surtout, c'est que ce pays risque d'être absorbé pendant des années par des problèmes fondamentaux et tenaces de réforme interne¹.

Le rapport en question devait être un rapport provisoire et c'est véritablement ce qu'il a été, car le tourbillon qui a fondu sur l'Europe de l'Est a bientôt fait suite à l'éclatement de l'Union soviétique elle-même. En conséquence, le Comité a amorcé une nouvelle série d'audiences sur la Russie et les États successeurs de l'Union soviétique, et est retourné à Moscou et à Kiev, en avril 1992.

Au cours de cette visite, le Comité s'est trouvé au milieu d'une vaste tourmente politique, économique, sociale et environnementale. Il a aussi constaté une exubérance et une ouverture au changement qui confinaient à l'héroïsme. Ces contrastes omniprésents rendent toute analyse objective des événements extrêmement difficile, voire impossible. Le Comité s'efforcera d'exprimer ici certaines de ses impressions à un vaste public canadien et étranger, et présentera au gouvernement du Canada un cadre pour la formulation de la politique canadienne à l'égard des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique.

Voici d'abord nos impressions.

¹ Chambre des communes, *Rapport sur la visite du Comité en Union soviétique et dans les deux Allemagnes*, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, juin 1990, p. 2.

L'ÉCLATEMENT D'UNE FAMILLE

La désintégration de l'Union soviétique a été un peu comme l'éclatement d'une famille habituée à être dirigée par un parent dominateur. Comme toutes les familles, la famille soviétique avait ses bons et ses mauvais côtés. La difficulté tient à ce que certains des enfants voudraient bien rester dans la famille, sans trop savoir comment y arriver, alors que d'autres sont décidés à s'en aller et à emporter certains de leurs effets.

Quoi qu'il en soit, le schisme semble irrévocable et, bien que certains regrettent la mort de la famille, il y en a peu qui cherchent à la faire revivre. Pourtant, l'effet psychologique de l'éclatement et le rythme effréné du changement sont tels que la plupart des gens ne savent tout simplement pas quoi faire. M^{me} Jeanette Matthey, de la Société Radio-Canada, a confié au Comité que Moscou ressemblait à une grande ville de réfugiés. Elle s'est étonnée de la capacité des gens de survivre, et a fait un rapprochement avec la perte d'un être cher : encore sous le choc, on continue et on fait ce qu'il faut faire.

L'incertitude est partout perceptible, à Moscou, à Kiev et dans l'ensemble de l'ancienne Union soviétique. Dans son témoignage devant le Comité, le politicologue Franklyn Griffith de l'Université de Toronto a reconnu :

Personne ne sait ce qui peut se produire . . . c'est comme une paroi de rocher mobile, fortement stratifiée. On y observe toutes sortes de tensions . . . et ces couches jouent les unes contre les autres. Il existe une sorte de tension verticale entre elles. Je crois que personne n'est vraiment à même de comprendre ou d'analyser le phénomène. Bref, l'incertitude est immense².

À l'incertitude s'ajoute un sentiment d'attente, une impression que tout est possible. Il y en a même qui veulent ressusciter l'Empire soviétique. On admet ouvertement l'existence d'une sorte de mouvement réactionnaire et on en discute largement. M. Vladimir Zhirinovsky, le nationaliste extrémiste qui s'est classé troisième aux élections présidentielles de 1991 en Russie, offre sans ambages des slogans impérialistes, xénophobes et antisémites pour remédier aux crises multiples de son pays.

Si les circonstances s'aggravent suffisamment en Russie et dans les autres républiques, on pourrait assister à un retour du nationalisme inspiré par la «Grande Russie». Dans une certaine mesure, a dit M. Sergei Rogov, directeur adjoint de l'Institut des É.-U. d'Amérique et du Canada à l'Académie des sciences de Russie, «ce contrecoup est inévitable si la tendance actuelle va vers la création d'États-nations.» Mais il a fait une mise en garde : «si le nationalisme, dans d'autres États, peut être une force de création nationale, il ne peut être qu'un dangereux élément en Russie, en raison de sa composition ethnique [variée].»

Selon M. Rogov, l'ancienne identité de l'Union soviétique est perdue à jamais. On recherche fébrilement de nouvelles identités et on redécouvre la création d'États-nations, dont certains n'ont pas connu d'existence autonome depuis des siècles ou n'ont même jamais existé. En lieu et place de l'ancienne famille soviétique se trouve un environnement totalement nouveau : «un système régional d'États entièrement nouveau s'est créé en Eurasie, avec ses relations complexes et ses anciennes animosités»³. Le défi de l'Occident est d'élaborer une politique cohérente qui encourage un développement stable à l'intérieur de ce nouveau voisinage.

² Procès-verbaux et témoignages, fascicule 25:13.

³ Thomas L. Friedman «The U.S. Takes a Serious Look at Ukraine», *The New York Times*, 19 avril 1992.

UN NOUVEAU VOISINAGE À CONSTRUIRE

Immédiatement après l'éclatement, une nouvelle structure, la Communauté des États indépendants (CEI), a été créée sous l'impulsion de 11 des nouvelles républiques, en décembre 1991. Dès le début, il y a eu divergence de vues entre la Russie et plusieurs autres républiques au sujet de l'importance et de l'avenir de la CEI. C'est ce qui est ressorti de ce que le Comité a entendu à Moscou et à Kiev. À Moscou, M. Nikolai Ryabov, président de la Chambre des républiques au Soviet suprême de Russie, a dit :

Nous ne serons jamais les premiers à vouloir nous retrancher de la CEI, non pas parce nous sommes obnubilés par des ambitions impériales, mais parce nous croyons qu'il est historiquement de notre devoir d'essayer de sauvegarder la Russie.

Et il a ajouté :

En même temps, nous respectons le droit de chaque nation à l'autodétermination. Par contre, il existe une grande différence entre se déclarer indépendant et l'être vraiment. Nous devons franchir le fossé entre la déclaration et la pratique.

Par contraste, à Kiev, le major-général George Zhyvitsa, personnage clé du ministère de la Défense, a rappelé que l'Ukraine était désormais un État indépendant, ajoutant avec insistance que le fait n'était pas toujours vraiment compris. M. Bohdan Goryn, vice-président du comité des Affaires étrangères au Parlement d'Ukraine, a reconnu que les relations entre la Russie et l'Ukraine étaient très tendues, et a attribué cela au «fait que certains dirigeants russes ne peuvent se débarrasser de stéréotypes désuets». Selon lui, le seul pays à violer les ententes de la CEI est la Russie.

La diversité de ces opinions semble appuyer la notion que la CEI ne fera pas long feu, puisqu'elle n'est pas efficace actuellement. Mais ceci ne fait que soulever la question de savoir qui la remplacera, car il faut une certaine forme de coopération régionale pour maintenir la stabilité. De plus, l'axe de stabilité se situe dans les rapports entre la Russie et l'Ukraine.

Les Ukrainiens et les Russes sont entrés ensemble dans l'histoire, au IX^e siècle, dans un État slave qui s'appelait alors Rus, et dont la capitale était Kiev⁴. Leur histoire est entremêlée depuis. De nos jours, 12 millions de Russes d'origine vivent en Ukraine, soit plus du cinquième de la population totale, tandis que plus de 7 millions d'Ukrainiens de souche vivent en Russie. Pourtant, ces deux peuples ont perçu leur union et leurs liens de façons très différentes.

La Russie et l'Ukraine ont tout intérêt à coopérer. Les désaccords sont chose normale, mais les frictions graves ne font que détourner l'attention de problèmes plus fondamentaux; ils sont aussi un constant rappel du risque de conflit ouvert. Le Canada ne doit pas craindre d'offrir ses bons offices pour favoriser la création de structures et d'ententes de coopération, et l'évolution de ces relations. Il ne doit pas abandonner ces efforts de conciliation à l'Europe ou aux États-Unis, car il a une perspective spéciale, voire unique, à offrir. Plus que tout autre pays, peut-être, le Canada possède une expérience innée de la façon de gérer ses rapports avec un voisin beaucoup plus puissant.

La mise en place d'un cadre régional de coopération va également dans les intérêts des autres républiques de l'ancienne Union soviétique. La question des nationalités n'est qu'un des nombreux problèmes délicats dont la solution exige une bonne dose de collaboration et de consultation.

⁴ Robert Cullen, «Report from Ukraine», *The New Yorker*, 27 janvier 1992, p. 44.

En effet, par le passé, les Russes constituaient un groupe privilégié, même s'ils étaient minoritaires dans ces divers États; ils formaient souvent le gros de la population urbaine et la majorité des catégories professionnelles. Cependant, dans certaines des nouvelles républiques, depuis l'indépendance, les Russes y sont devenus des citoyens de deuxième ou de troisième classe, voire des non-citoyens, en fonction des nouvelles lois sur la citoyenneté.

Les répercussions politiques d'une atteinte aux droits civils des minorités russes à l'extérieur de la Russie pourraient être explosives. Si, par exemple, les Russes étaient expulsés de certaines républiques ou que s'amorçait un retour massif vers la mère-patrie, il pourrait en résulter une flambée grave et généralisée de violence. De plus, l'afflux de Russes dépossédés vers la Russie elle-même, s'il s'accompagnait de difficultés économiques persistantes, pourrait enflammer le nationalisme de droite. Son ascension politique aurait des répercussions désastreuses sur la sécurité régionale et internationale.

LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

La diversité même de la Russie a été une véritable révélation pour de nombreux Occidentaux, car celle-ci englobe environ 100 groupes ethniques et comprend un total de 90 subdivisions, dont des républiques et des territoires. Le même mécanisme de dévolution qui a caractérisé ces quelques dernières années continue d'agir à l'intérieur de la Fédération, de sorte que la répartition réelle des pouvoirs entre le Centre et les sous-entités demeure un objet de spéculations et de litiges constants.

Ce qui est clair, c'est que l'ancien système de commandement qui réglait les rapports économiques entre le centre et les «provinces» a été remplacé par des arrangements plus démocratiques de type «donnant-donnant». Par contre, ces nouveaux arrangements sont loin d'être systématiques ou acceptés, tant par Moscou que par les provinces. Si la tendance actuelle se poursuit, les provinces ignoreront de plus en plus Moscou et établiront leurs propres relations avec les autres éléments de l'ancienne Union soviétique et le monde extérieur.

En fait, la Russie actuelle ressemble à une sorte de vaste laboratoire où un groupe de chercheurs de plus en plus tourmentés, certains étrangers, certains Russes, effectuent simultanément une série d'expériences sans précédent. La Russie essaie tout à la fois de redéfinir son identité nationale, de se doter d'un système politique entièrement nouveau et d'établir un système de marché qui lui est totalement étranger.

Réussir n'importe laquelle de ces tentatives serait un véritable tour de force pour n'importe quel État-nation. Le fait qu'on essaie de parvenir à tout cela en même temps est soit l'indice d'un courage remarquable, soit pure folie—une sorte d'immense volonté nationale après des années d'inertie, phénomène qui revient comme un leitmotive dans l'histoire russe. Chose certaine, le fait que, selon les termes de M. Sergei Rogov, toute l'affaire soit une totale improvisation, que personne n'ait préparé un plan de jeu pour ces changements, crée une situation pour le moins précaire.

Jusqu'à maintenant, le président Elstine a bénéficié d'un appui politique considérable, que les nombreuses difficultés économiques n'ont pas miné, du moins pas encore. Pourtant, les difficultés ne sauraient être sous-estimées. M. Jim Sheppard, correspondant de la Presse canadienne à Moscou, a constaté un grave déclin de la production agricole et industrielle, déclin d'une ampleur de 30 à 40 p. 100 en agriculture et de 20 p. 100 dans l'industrie. On s'attend que la situation continue à s'aggraver.

De plus, bien des décisions les plus difficiles restent encore à prendre. Selon le vice-premier ministre de Russie, M. Yégor Gaidar, le nombre de chômeurs atteindra 6 millions d'ici la fin de l'année, tandis qu'une étude de l'Organisation internationale du travail prévoit qu'il se situera entre 10

et 11 millions, dans un État où, jusqu'à tout récemment, chacun avait la garantie d'avoir au moins un emploi⁵. Le danger est que si les fondements économiques de la société cèdent, on peut s'attendre à une instabilité politique. Et jusqu'à maintenant, on n'aperçoit pas encore la lumière au bout du tunnel.

CHOIX STRATÉGIQUES

En sous-titre de la présente introduction, nous posons une question : assistons-nous à la naissance d'un ordre nouveau ou d'un cycle cataclysmique? Objectivement, nombre de facteurs semblent indiquer la catastrophe ou, pour emprunter le titre d'un film ukrainien récent sur le désastre de Tchernobyl, le *Raspād*, ce qui signifie littéralement «éclatement» ou «écroulement». En même temps, il existe un incroyable désir de tenter des expériences qui, dans le passé, faisaient figure d'idées farfelues imaginées par quelques dissidents irréductibles.

À vrai dire, malgré tous les bouleversements, un certain ordre, ténu, a été sauvegardé. Ainsi que l'affirmait au Comité le président Nikolai Ryabov : le fait que personne n'ait encore pris les armes dans un pays aussi vaste est remarquable en soi. Cette affirmation est peut-être exagérée, mais son message essentiel vaut encore : compte tenu des possibilités de troubles, la violence est demeurée marginale.

Pourtant, la catastrophe n'est pas inévitable. Il y a des facteurs alarmants, mais il faut également tenir compte d'un élément subjectif : la volonté obstinée de ces gens de survivre et de prospérer sans un régime nouveau. Ce facteur intangible, conjugué à la bonne volonté et à l'appui des autres nations, pourrait faire la différence. Pourtant, après avoir pesé tous les facteurs, le résultat demeure incertain et l'avenir, obstinément vague.

Mais une chose est certaine : quoi qu'il fasse, le Canada ne peut pas beaucoup infléchir la balance. De concert avec les autres pays industrialisés, le Groupe des Sept, oui. Par lui-même, probablement pas. Il n'y a là rien de nouveau pour une puissance intermédiaire ou, disons, la plus petite des grandes puissances. Par contre, reconnaître franchement nos limites, ce n'est pas s'avouer faibles : c'est reconnaître que le Canada a besoin de se fixer des priorités, de formuler des choix stratégiques.

Même si le Canada reconnaît que l'Union soviétique n'est plus, il n'a pas réussi à se défaire tout à fait de la notion que Moscou reste au cœur des événements. La leçon n'est pas facile à assimiler, mais elle est capitale. Le gouvernement doit se formuler une politique distincte pour chacune des républiques. Il doit trouver un terrain d'entente avec tous les pays de cette région, sans idées préconçues.

Le Canada ne peut pas tout faire, surtout en période d'austérité budgétaire. Nous devons définir notre stratégie en fonction des intérêts nationaux, de la position géographique et des liens qui ont été tissés dans le passé. Cela étant, les relations du Canada avec la Russie, l'Ukraine et les États baltes d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie passent avant tout. Et parmi ces priorités, ce sont l'Ukraine et les républiques baltes qui requièrent le plus notre attention et nos ressources.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations que nous formulons dans ce rapport reposent sur les principes de coopération suivants :

Premièrement, toutes les formes de coopération canadienne ont comme objectifs essentiels la promotion de la prospérité, de la démocratie, des droits de la personne et du respect de l'environnement.

⁵ John Lloyd, «ILO fear 10m jobless in Russia this year», *Financial Times*, Londres, 18 avril 1992.

Deuxièmement, la coopération canadienne se traduit par des partenariats qui font appel au gouvernement, aux milieux des affaires, aux syndicats, aux organismes non gouvernementaux, aux universités et à d'autres secteurs de la société canadienne. Cette coopération est capitale, car elle permet de tirer parti de la force et des ressources du peuple canadien et de tabler sur les liens forgés par l'histoire et par la culture.

Troisièmement, comme les ressources financières sont limitées, il faut donner la priorité à une coordination nationale et internationale efficace de l'aide.

Et s'appuyant sur ces trois principes :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer de nouvelles stratégies régionales qui conviennent au système entièrement nouveau d'États et au nouvel équilibre des pouvoirs en Eurasie, territoire qui s'étend du centre de l'Europe à la côte du Pacifique. Le gouvernement doit également manifester son intention de se concentrer sur certains États, notamment l'Ukraine et les républiques baltes d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, avec lesquels le Canada a des liens historiques.

CHAPITRE II

L'aide économique aux nouvelles républiques : sous quelle forme et dans quelle mesure?

UN APPEL À L'AIDE

Les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique ont hérité d'un lourd passé économique. Des décennies vouées à une économie dirigiste et centralisée ont réduit l'URSS à l'état de désert économique. En 1991, les problèmes étaient légion : la production était en déclin rapide, le déficit budgétaire et la dette extérieure étaient devenus incontrôlables et les pénuries d'aliments et d'autres produits étaient endémiques.

Les républiques qui viennent d'acquiescer leur indépendance auront fort à faire pour reconstruire leur économie. Elles possèdent un énorme potentiel économique, car elles sont nanties de vastes richesses naturelles et d'un important capital humain, mais tout cela sera perdu si elles n'adoptent pas les principes fondamentaux de l'économie de marché. Un certain nombre de républiques, sachant cela, ont introduit des réformes économiques audacieuses.

Ces réformes ne se feront pas sans difficultés, non plus que sans sacrifices. Les nouveaux États ne possèdent pas les compétences et les structures financières nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché. Ils n'ont jamais bénéficié de ce capitalisme naissant, à petite échelle, qui a commencé à voir le jour, en Hongrie par exemple, dans les années 70. Elles ne se souviennent pas non plus de la façon dont fonctionnent les marchés. Pendant qu'ils acquerront ces compétences, les gens devront surmonter d'énormes difficultés. Ainsi, depuis la levée des contrôles des prix sur la plupart des produits en Russie, en janvier 1992, les prix ont monté en flèche et le rouble s'est effondré; on estime que près de 90 p. 100 de la population s'est retrouvée sous le seuil de la pauvreté du jour au lendemain. À mesure que les nouvelles réformes seront introduites, le fardeau ne fera que s'alourdir. Même si aucune agitation sociale grave ne s'est encore produite, qui sait quand les gens perdront patience?

Il est évident que les républiques ne peuvent voler de leurs propres ailes; sans aide extérieure, elles sont vouées à un effacement économique presque certain. Dans cette optique, le Comité estime que le Canada et ses partenaires occidentaux doivent jouer un rôle vital et aider ces pays dans la difficile transition de l'économie dirigée à l'économie de marché. Cette aide ne doit pas être perçue comme une simple charité; l'Occident a des intérêts bien précis en jeu. Ainsi que l'expliquait le professeur Joan DeBardeleben de l'Université Carleton dans son témoignage au Comité, l'aide est «une nouvelle forme de défense nationale pour le Canada, de même que pour le monde occidental... une sauvegarde contre l'instabilité régionale découlant, quelle que soit la stratégie adoptée par les gouvernements, d'une période de transition économique très difficile»⁶.

LE DÉBAT DE L'AIDE

On a abondamment discuté du type et du montant d'aide que le Canada et l'Occident devraient fournir aux républiques. Depuis 1989, les principaux pays industrialisés du G7, dont le Canada, ont consenti plus de 80 milliards de dollars d'aide à l'Union soviétique et aux nouvelles républiques

⁶ Procès-verbaux et témoignages, 19:15.

autonomes. De ce montant, 16,3 milliards de dollars, soit 20 p. 100, constituent une aide réelle, le reste consistant en la radiation de dettes ou en crédits. La Communauté européenne, notamment l'Allemagne, a fourni l'essentiel de cette aide.

Le Canada s'est engagé à fournir environ 2,5 milliards de dollars en aide aux nouvelles républiques. Cette aide a revêtu diverses formes : crédits, aide technique et humanitaire, investissements et contributions internationales. Par exemple, le Canada a consenti à la Russie, par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), une marge de crédit de 150 millions de dollars pour l'achat de denrées alimentaires canadiennes (il en reste 62 millions) ainsi qu'une marge de crédit de 100 millions de dollars pour financer la vente de biens d'équipement et de services canadiens. La Russie a également reçu des crédits d'une valeur de 1,5 milliard de dollars de la Commission canadienne du blé. La SEE a consenti des marges de crédit à l'Ukraine (50 millions de dollars), ainsi qu'aux États baltes (10 millions chacun). Le Canada a également octroyé la somme de huit millions de dollars en aide humanitaire aux nouveaux États (en particulier à la Russie). Par ailleurs, le gouvernement a mis sur pied un programme d'aide technique de 25 millions de dollars, échelonné sur trois ans, sous l'égide du groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est⁷.

Compte tenu de l'instabilité qui règne dans la région depuis un an environ, les gouvernements occidentaux, et particulièrement les États-Unis, hésitent à injecter des montants importants d'aide dans ce qu'on appelle crûment un «gouffre»⁸. Ils craignent que cet argent soit en grande partie gaspillé, dans un environnement aussi instable; c'est pourquoi ils attendent que les républiques amorcent les réformes économiques qui créeront un climat adéquat d'aide et d'investissement. Dans l'intervalle, on assiste à un véritable embrouillamini d'aide humanitaire et d'assistance technique.

Le Comité reconnaît qu'un certain degré de prudence dans la réponse de l'Occident est sans doute compréhensible. Par contre, il s'inquiète de ce que, en ne fournissant pas une aide plus généreuse aux républiques, l'Occident rate peut-être une occasion sans précédent de susciter un véritable ordre mondial nouveau. Aux États-Unis, des Américains éminents, comme l'économiste de Harvard (et conseiller de M. Eltsine) Jeffrey Sachs, se sont prononcés en faveur d'importants déboursés en liquide à l'intention des républiques; selon M. Sachs, il faudrait annuellement environ 30 milliards de dollars pour garantir le succès des réformes économiques des républiques⁹.

Un pas en ce sens a été fait le 27 avril 1992, lorsque la Russie et 12 autres républiques sont devenues membres de plein droit du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Jusque-là, le FMI n'avait offert aux républiques que des programmes d'assistance technique et de formation dans les domaines des banques centrales, de la politique fiscale et de la statistique. Maintenant que le FMI a donné son approbation aux réformes économiques de la Russie, la voie est désormais ouverte à un programme d'aide à la Russie de 24 milliards de dollars (entériné par le Canada et les autres pays du G7), dont un fonds de stabilisation du rouble de 6 milliards de dollars; 4,5 milliards de dollars d'aide en 1992, du FMI et de la Banque mondiale; 2,5 milliards de dollars de report de dettes; et 11 milliards de dollars d'aide de gouvernement à gouvernement. Même si cette aide ne comprend pas uniquement de l'argent frais, il est évident qu'un tournant a été atteint. Il sera désormais plus facile à la Russie d'approcher les autres gouvernements et les prêteurs privés pour obtenir de

⁷ Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, «Canadian Assistance to the Countries of the Former Soviet Union», 24 mars 1992.

⁸ Leslie Gelb, «The Russian Sinkhole», *The New York Times*, 30 mars 1992.

⁹ Jeffrey Sachs, «Goodwill is not Enough», *Economist*, le 21 décembre 1991; «Nixon's «Save Russia» Memo: Bush Feels the Sting», *The New York Times*, 11 mars 1992.

l'argent frais en plus de ce qu'elle peut tirer du FMI. Selon le directeur du FMI, M. Michel Camdessus, il faudra, en plus des 24 milliards de dollars d'argent frais ou autre mis de côté pour la Russie, trouver 20 milliards de dollars de plus pour les autres républiques¹⁰.

Les Occidentaux doivent-ils fournir encore plus d'argent à l'ancienne URSS? Nombreux sont ceux qui ont affirmé, ces deux dernières années, qu'il ne faudrait rien de moins qu'un nouveau Plan Marshall pour sauver les républiques. Les États-Unis ont injecté entre 150 et 250 milliards de dollars US (au cours actuel) dans les économies ravagées de l'Europe occidentale, après la Deuxième Guerre mondiale. La combinaison de dépenses pour des travaux d'infrastructure et de mesures de nature commerciale prévues par le Plan Marshall a relancé ces économies et leur a permis de se redresser¹¹.

Cependant, le Comité n'est pas certain que le programme de relance économique de l'Europe de la fin des années 40 et du début des années 50 soit un modèle qui convienne aux anciennes républiques soviétiques. Le Plan Marshall a été mis en application dans des sociétés possédant une longue tradition de gouvernement démocratique, des fonctions publiques bien établies et des gestionnaires rompus aux principes de l'économie de marché. Aucune de ces conditions n'existe dans l'ancienne URSS. Dans le contexte actuel, les démocraties occidentales n'ont tout simplement pas les moyens, en cette période de récession, de renflouer les républiques. M. Henry Kissinger a mentionné le cas de l'Allemagne de l'Est, où une population de 16 millions de personnes reçoit annuellement 90 milliards de dollars de l'Allemagne de l'Ouest. Un programme comparable pour l'ancienne URSS exigerait au moins 1 billion de dollars par an¹².

Le Comité est donc convaincu que l'aide gouvernementale, bien qu'essentielle pour favoriser la restructuration et la relance économiques, ne pourra par elle-même «sauver» la Russie et les autres républiques. Le programme de 24 milliards de dollars envisagé à l'intention de la Russie au cours des prochaines années représente certes un premier pas essentiel dans la stabilisation de l'économie russe; il demeure toutefois faible par rapport aux besoins de la région. Les gouvernements occidentaux peuvent et doivent continuer à financer ce type d'aide, mais ils n'auront jamais suffisamment d'argent pour restructurer totalement une économie de cette taille. C'est un fait dont sont conscients les membres du gouvernement de la Russie, par exemple M. Alexeï Ulukaëv, conseiller économique du président Eltsine, qui a confié au Comité que ses collègues ne s'étaient pas attendus à recevoir si tôt un pareil montant d'argent et qu'il doutait que le gouvernement ait pu l'utiliser, s'il avait été offert plus tôt. L'objectif ultime doit être d'aider les républiques à s'aider elles-mêmes.

UNE STRATÉGIE COHÉRENTE

Le gouvernement du Canada, tout comme tant d'autres pays occidentaux, n'a pas de stratégie intégrée d'aide à long terme. Le programme d'aide canadien se compose actuellement d'une «bouillabaisse» de mesures d'aide, un mélange d'aide alimentaire, d'assistance technique, de crédits, etc., qui passent par les canaux les plus divers. Comme la Russie a reçu le gros de cette aide, on craint que le gouvernement n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines autres républiques. Ce qui manque, c'est une «stratégie publique articulée» qui explique ce que le Canada veut faire et pour quelle raison. Pour reprendre les paroles de Mme Maureen O'Neil, présidente de l'Institut Nord-Sud à

¹⁰ Voir *The New York Times*, 16 avril 1992.

¹¹ G. Merritt, *Eastern Europe and the URSS: The Challenge of Freedom*, Londres, 1991, p. 235.

¹² *International Herald Tribune*, 30 mars 1992.

Ottawa, le Canada se doit de «formuler des objectifs clairs et précis»¹³. Si nous discutons publiquement de notre stratégie d'aide, celle-ci pourra alors faire l'objet d'un examen minutieux. Ceci est particulièrement important compte tenu du budget restreint du Canada en matière d'aide et de la crainte de plus en plus grande que le tiers monde souffre de la nouvelle obsession de l'Ouest à l'égard des anciennes républiques soviétiques.

Le professeur Franklyn Griffith de l'Université de Toronto a dit qu'il n'existait pas à l'horizon «de solutions immédiates, ni de lignes directrices immédiates. Il nous faut envisager une solution à long terme, une stratégie . . . peut-être sur une dizaine d'années, voire sur une génération, car il faut tenir compte de l'incertitude générale . . .»¹⁴

Par conséquent, le Comité recommande que le programme d'aide du Canada soit plus transparent et fasse l'objet d'un plus grand débat public afin d'aider le gouvernement à élaborer une stratégie d'aide intégrée à long terme à l'intention des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. Une telle stratégie doit compléter notre politique d'aide au tiers monde et non être en concurrence avec elle.

À cette fin, le Comité recommande au gouvernement d'accorder une attention particulière, dans sa stratégie d'aide, à l'Ukraine et aux États baltes.

Le gouvernement devrait encourager les pays du G7 et d'autres pays donateurs à se réunir le plus tôt possible afin de se concerter sur un ensemble de mesures d'aide aux autres républiques de l'ex-Union soviétique qui correspondent proportionnellement à celles prises à l'égard de la Russie.

Le Comité recommande aussi que le gouvernement hausse ses marges de crédit en faveur de la Russie, de l'Ukraine et des États baltes.

ASSISTANCE TECHNIQUE

Le Comité croit fermement que l'assistance technique devrait être la pierre angulaire de la stratégie canadienne d'aide aux nouvelles républiques. Dans son témoignage au Comité en décembre 1991, le ministre des Affaires étrangères de Russie, M. Andrei Kozyrev, a imploré l'aide technique des Canadiens sous forme d'un échange de connaissances. Plus que toute autre chose, a-t-il dit,

Ils [les Russes] ont aussi besoin d'une aide technique pour soutenir leur réforme, car le gouvernement qui est en place à l'heure actuelle est surtout constitué d'économistes réformistes qui ont une formation théorique. Pour des raisons évidentes, ils n'ont aucune expérience pratique de la réforme. Il nous faut des groupes d'experts dans tous les domaines, tels le gouvernement et les banques . . . Il faut aussi des efforts soutenus pour aider à la réalisation de certains projets spéciaux, tels que la privatisation de terres. C'est, pensons-nous, ce qui donnera probablement les résultats les plus rapides si c'est bien fait¹⁵.

Les difficultés entourant la mise en oeuvre des réformes sont revenues constamment parmi les doléances entendues au cours de la visite du Comité en Russie et en Ukraine. Même lorsque les législateurs parviennent à adopter les lois voulues, leur mise en pratique suscite nombre de problèmes.

¹³ Procès-verbaux et témoignages, 25:24.

¹⁴ Procès-verbaux et témoignages, 25:12.

¹⁵ Procès-verbaux et témoignages, 18:8, 18:9.

Cela vient en partie de ce qu'une forte proportion de la bureaucratie demeure fondamentalement dans l'orthodoxie communiste et craint les effets de la réforme sur son propre pouvoir, qui est considérable. Les difficultés sont également dues à un simple manque de connaissances et d'expérience, situation qui ne changera que par des contacts fréquents et soutenus avec les institutions et les façons de faire de l'Occident.

Sous les auspices du groupe de travail de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, le gouvernement canadien a engagé 25 millions de dollars en aide technique sur trois ans à l'intention des nouvelles républiques. Le Comité a toutefois été déçu d'apprendre que seulement quatre membres du groupe de travail ont été chargés de s'occuper de l'aide technique destinée à l'ensemble des quinze républiques. De plus, à la fin de 1991, le gouvernement n'avait approuvé que 40 projets d'une valeur de sept millions de dollars.

Le Comité est convaincu que cette aide est loin d'être suffisante car le Canada est particulièrement en mesure d'apporter son concours dans ce domaine. Les compétences agricoles du Canada en matière de récolte, d'entreposage des céréales, de transport et de distribution, par exemple, devraient constituer un aspect important de cette aide. En mars 1992, le groupe de travail n'avait lancé que deux projets dans le secteur agricole, tous deux dans l'industrie laitière russe. Il faudrait également mettre à profit l'expérience du Canada dans le secteur énergétique et celui de l'environnement. Nous devrions également accorder la priorité à la mise sur pied de programmes plus nombreux destinés à améliorer la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficacité opérationnelle de l'industrie pétrolière et gazière, ainsi que de l'industrie nucléaire. Nous possédons également une vaste expérience de la commercialisation, des systèmes bancaires et de la privatisation. Les républiques ont un besoin pressant de formation de gestion; grâce à des institutions telles que le Centre canadien de gestion, nous pourrions contribuer à combler cet énorme vide.

Bref, le gouvernement devrait mettre sur pied des programmes rentables pour faciliter le transfert de ces compétences. Les républiques ont le désir d'apprendre; nous pouvons leur fournir les outils dont elles ont besoin.

RÔLE DES ORGANISMES NON GOUVERNEMENTAUX

Pour qu'un vaste programme d'aide technique soit efficace, les organisations non gouvernementales doivent y participer plus activement. La collaboration entre le gouvernement et les ONG est d'une importance capitale.

Bien que la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité aient dit qu'il revenait au gouvernement canadien de coordonner la stratégie et de canaliser l'aide, plusieurs spécialistes ont aussi soutenu que le gouvernement devait, en définitive, se faire discret quant à la prestation proprement dite de l'aide. M. Franklyn Griffith a affirmé carrément : «il faut éviter, dans la mesure du possible, de traiter de gouvernement à gouvernement; l'appareil gouvernemental est déjà trop lourd dans tous ces pays.» Et de poursuivre :

plus on suit des stratégies de développement économique internationalistes, plus on risque, me semble-t-il, de favoriser, en Russie et dans les autres républiques, la concentration des revenus. Ainsi, pour relancer l'économie russe et celle des autres ex-républiques, nous favoriserons le recours à une discipline de type chilien, qui est fondée sur une structure surtout oligopolistique; c'est-à-dire que les secteurs de l'économie déjà fortement monopolisés, et qui sont déjà trop nombreux, en bénéficieront en fin de compte. Or, il s'agit au contraire de démonopoliser leurs économies et de déconcentrer le pouvoir à la fois économique et politique¹⁶.

¹⁶ Procès-verbaux et témoignages, 25:14.

M. Neil McFarlane de l'Université Queen's s'est dit du même avis, estimant que l'aide directe à grande échelle de gouvernement à gouvernement permettrait simplement aux anciens «apparatchiks» du parti d'accumuler encore plus de richesse et susciterait la colère de certains segments de la population qui prend mal les intrusions de l'Occident¹⁷.

Il serait possible d'éviter ces écueils si le gouvernement du Canada donnait aux ONG canadiens, aux universités et au secteur privé la possibilité d'assumer un rôle plus grand dans l'aide aux anciennes républiques afin qu'elles développent une économie de marché mixte. Par exemple, en mai 1992, l'École de commerce de l'Université Western Ontario a envoyé 50 étudiants qui préparent leur maîtrise en administration dans plusieurs républiques pour y enseigner les rudiments d'une économie de marché. Par ailleurs, l'Université York et l'Université Dalhousie ont organisé des programmes de formation en gestion à l'intention des gens d'affaires et de fonctionnaires de l'ex-Union soviétique. Un plus grand nombre d'initiatives de ce genre s'imposent, compte tenu de leur rentabilité¹⁸.

Le Comité recommande au gouvernement d'accorder plus d'importance à l'assistance technique aux nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. Tout en fournissant cette aide, le gouvernement doit encourager la formation de partenariats entre les centres de spécialistes privés et les organismes non gouvernementaux canadiens et leurs pendants dans les républiques. Il faudrait donner à ces organisations un rôle plus important et plus soutenu dans le processus d'octroi de l'aide. L'aide technique devrait, dans le secteur économique, porter sur l'agriculture, l'énergie, l'environnement et le développement commercial. Les connaissances acquises par le Canada dans la formation de gestionnaires devraient aussi être offertes, peut-être sous les auspices du Centre canadien de gestion.

Le Comité recommande également que le groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est publie des rapports trimestriels afin que le public puisse examiner de plus près le programme d'aide technique du gouvernement et que l'on en améliore ainsi l'efficacité.

AIDE HUMANITAIRE

L'état déplorable des soins de santé dans l'ancienne Union soviétique a atteint des proportions catastrophiques. On estime que les nouvelles républiques ne peuvent produire que 15 à 20 pour cent des fournitures médicales dont elles ont besoin¹⁹. Elles manquent de tout : seringues, sutures, compresses et thermomètres. Le gouvernement canadien a réagi en faisant don de huit millions de dollars à la Société canadienne de la Croix-Rouge pour qu'elle achète des fournitures médicales en Russie et dans d'autres républiques pour les enfants dans les hôpitaux et les orphelinats ainsi que pour les personnes âgées. Les Forces canadiennes ont assuré le transport aérien de produits médicaux aux républiques, qui ont ensuite été acheminés, par voie terrestre, à leurs destinations particulières par des groupes tels que la Fédération internationale de la Croix-Rouge.

Le gouvernement semble toutefois hésiter à mettre en oeuvre tous les moyens à sa disposition pour aider les républiques dans ce domaine. Par exemple, des centaines de tonnes de produits médicaux ont été recueillis par de simples citoyens partout au pays, à l'intention des nouveaux États. Or, le gouvernement refuse de fournir des avions pour leur transport. C'est ainsi qu'en mai 1992, un

¹⁷ *Procès-verbaux et témoignages*, 24:17.

¹⁸ Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, «Bilateral Technical Assistance Projects», 2 mars 1992.

¹⁹ «Life or Death for Russian Children», *The New York Times*, 25 février 1992.

avion à réaction des forces aériennes d'Ukraine a atterri à Edmonton pour prendre livraison des fournitures médicales dont ont fait don des particuliers et des hôpitaux pour les enfants ukrainiens victimes de cancer à la suite de la catastrophe de Tchernobyl²⁰. Le Comité craint que le gouvernement néglige une source d'aide importante.

C'est pourquoi, il recommande au gouvernement canadien de prendre des mesures pour coordonner l'aide humanitaire fournie par de simples citoyens et de fournir des avions pour en assurer la livraison.

UNE AGENCE DE COORDINATION

Une sorte d'organisme de coordination internationale est urgemment requise pour surveiller la prestation de l'aide occidentale. En effet, on a constaté qu'une faible fraction seulement de l'aide humanitaire et technique de la CE était parvenue à destination, le reste ayant été bloqué dans les bureaucraties nationales et internationales, détourné par le crime organisé pour revenir sur le marché noir, ou ayant disparu pour cause d'incompétence ou par manque de structures administratives adéquates dans les nouvelles républiques. À la Conférence de Washington, en janvier 1992, 47 pays et 7 organismes internationaux se sont réunis pour débattre des problèmes de gaspillage, de corruption et d'incompétence dans le programme d'aide, mais il n'en est pas sorti grand-chose.

M. Bernard Wood, directeur de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, a suggéré de créer un bureau central de l'assistance de l'Occident. Cet organisme jouerait un peu le rôle qui a été confié à l'organisme prédécesseur de l'OCDE, à savoir l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) dans l'Europe d'après la Deuxième Guerre mondiale. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, dont le siège est à Genève, a formulé une proposition analogue. En fait, l'économiste en chef de cette commission, M. Paul Rayment, croit que celle-ci pourrait même assumer ce rôle, tandis que M. Wood estime que l'OCDE, organisme de médiation et de coordination respecté, pourrait servir de modèle idéal²¹.

Le nouvel organisme, qui engloberait toutes les économies de marché établies, préparerait un programme de relance économique complet avec échéanciers et objectifs. Il élaborerait un système d'assistance technique et humanitaire dans le cadre duquel les conseillers économiques des pays donateurs occidentaux se rendraient dans les pays visés pour suivre la mise en application des réformes. Avec un cadre comme celui de l'OCDE, le nouvel organisme pourrait également aplanir n'importe quel différend entre, par exemple, les États-Unis et la Communauté européenne, et éviter de «froisser» les pays destinataires.

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement du Canada, dans ses rencontres et négociations multilatérales, insiste sur l'importance d'une coordination efficace dans la prestation de l'assistance technique et humanitaire. À cette fin, le Canada doit recommander le concept d'une agence internationale de coordination de l'aide, de préférence sur le modèle d'une institution réelle, par exemple l'Organisation de coopération et de développement économiques.

²⁰ *Toronto Star*, 18 mai 1992.

²¹ Voir Bernard Wood, *A Time of Hope and Fear: A New World Order and a New Canada* (Ottawa 1992), pp. 11-15; G. Merritt, *Eastern Europe and the USSR, op. cit.*, pp. 232-243.

CONDITIONNALITÉ

Le Comité a été témoin d'un débat considérable sur les éventuelles conditions dont le gouvernement du Canada devrait assortir son aide bilatérale aux nouvelles républiques. Doit-il suivre l'exemple du FMI, qui imposera des conditions strictes à l'aide consentie à la Russie? Tous les nouveaux membres seront tenus de réduire leur déficit budgétaire, de freiner la croissance de leur masse monétaire pour juguler l'inflation, de couper les prolongations de crédit aux entreprises non concurrentielles, d'établir les fondements juridiques d'une économie de marché (privatisation comprise), de réformer leurs secteurs de l'agriculture et de l'énergie afin de stimuler la production, et d'augmenter leurs recettes en devises étrangères. À bien des égards, les économies des républiques seront placées sous la tutelle du FMI, ce qui pourrait être source de tensions, ces nouveaux pays luttant pour stabiliser leur économie, tandis que le Fonds insiste sur le maintien de l'austérité. On en voit peut-être déjà les premiers signes; en effet, les décisions prises récemment par le président Eltsine de retarder l'augmentation des prix de l'énergie et de quintupler la masse monétaire en Russie inquiètent les observateurs occidentaux.

Plusieurs spécialistes qui ont comparu devant le Comité ont suggéré que le Canada applique aux nouvelles républiques les mêmes conditions qu'aux pays en développement. De l'avis du professeur Joan DeBardeleben, de l'Université Carleton, le gouvernement doit lier son aide :

à un engagement constant à l'égard de la réforme économique. Cet engagement pourrait être contrôlé, en voyant plus spécialement à ce que la propriété des entreprises passe des mains de l'État, et par conséquent de ce que l'on appelle le nouvel «apparatchik», vers les groupes sociaux bien établis. Il faut favoriser les secteurs de production, et non seulement les secteurs du commerce et des services²².

M^{me} Maureen O'Neil, présidente de l'Institut Nord-Sud, voit encore plus large : la conditionnalité doit viser selon elle le développement de la démocratie et les droits de la personne, les dépenses et ventes dans le domaine militaire, le désarmement, le remboursement de la dette, le règlement pacifique des litiges territoriaux et les questions environnementales.

L'établissement d'un lien entre l'aide et les droits de la personne est évidemment une question épineuse. En janvier 1991, le gouvernement du Canada a retenu son aide à l'Union soviétique lorsque celle-ci est intervenue pour mater la révolte des États baltes. Faut-il ériger en modèle une telle réaction? Il y a tout lieu de croire que sans coordination des politiques d'aide de tous les États occidentaux, il sera difficile d'associer l'aide économique au respect des droits de la personne et au bilan politique en général. Ainsi que le faisait remarquer le professeur Neil McFarlane, les divers donateurs se sont fixés des priorités différentes qui ne se limitent pas simplement à la démocratie et aux droits de la personne. Ainsi, l'Allemagne veut avant tout le départ des soldats soviétiques de son territoire²³.

Le Comité constate que les intentions des nouvelles républiques en matière de réforme économique, de progrès démocratique, de bonne administration, de droits de la personne, de désarmement nucléaire, de vente d'armes et de développement durable préoccupent la population canadienne. Le gouvernement doit donc faire en sorte qu'il y ait une coordination des politiques d'aide des États occidentaux afin d'arriver à un certain consensus sur la conditionnalité de l'aide.

²² Procès-verbaux et témoignages, 19:15.

²³ Procès-verbaux et témoignages, 24:15.

CHAPITRE III

Investissement et échanges : obstacles et débouchés

À longue échéance, les perspectives d'investissement et d'échanges dans l'ancienne Union soviétique sont prometteuses, mais pour ce qui est des quelque dix prochaines années, la situation s'annonce pour le moins orageuse. D'une part, toutes les républiques offrent des possibilités remarquables et sont désireuses d'établir des liens commerciaux et d'affaires avec l'Occident. Parmi les avantages qu'offrent les nouvelles républiques, mentionnons :

- une main-d'oeuvre scolarisée et bien formée et un réservoir de chercheurs et d'ingénieurs hautement qualifiés;
- une demande réprimée de biens de consommation qui pourrait n'avoir d'égale nulle part ailleurs dans le monde;
- des ressources naturelles riches et variées; et,
- des compétences en sciences et en technologie qui se situent parmi les plus avancées de la planète.

D'autre part, les obstacles pour les entrepreneurs occidentaux sont immenses :

- La situation politique est très instable.
- La décentralisation continue des pouvoirs au profit des instances de divers niveaux suscite des complications supplémentaires. À long terme, cette tendance à la décentralisation pourrait se révéler bénéfique, particulièrement pour les entreprises. Par contre, à court terme, le résultat est un chaos où les démarcations du pouvoir ne sont pas très claires et où les bureaucraties craignent vraiment de perdre leur pouvoir et se demandent comment faire face à des circonstances entièrement nouvelles.
- La concentration massive des ressources dans le complexe militaro-industriel soviétique depuis plusieurs décennies rend extrêmement coûteux et difficile le passage à la production civile, sur les plans de l'infrastructure, du réoutillage de l'industrie et du transfert des connaissances et des compétences.
- Le passage d'une économie dirigée à une économie de marché pose un défi que la plupart des Canadiens peuvent difficilement mesurer. Les nouveaux États n'ont qu'une connaissance très limitée des besoins des entreprises ou des fonctions du marché.

En fait, la notion même d'entreprise demeure curieusement étrangère à nombre de personnes qui ont grandi dans le système soviétique, lequel leur a constamment rappelé les horreurs du profit et du capitalisme. Le paradoxe est, comme le mentionnait l'auteur canadien Michael Ignatieff, que :

La méfiance inébranlable à l'égard du *business*, c'est-à-dire de tirer profit du travail d'un autre, risque de condamner la Russie aux formes les plus criminelles et les plus rapaces de la modernisation capitaliste. En définitive, les gens dont la culture fait des criminels, se comporteront comme tels. La Russie devra faire la paix avec le capitalisme ou, paradoxalement, elle aura un capitalisme rouge acharné²⁴.

Ce qu'il faut, c'est que l'Occident fasse une évaluation lucide des problèmes et décide fermement de les régler un à un en collaboration avec les républiques partenaires. En conséquence, même si le présent chapitre n'offre aucune panacée, le Comité essaie d'y présenter quelques idées qui, selon lui, pourraient s'avérer utiles pour surmonter les pires obstacles aux réformes et à l'investissement occidental.

Comme le confiait au Comité M. Lou Naumovski, directeur général du Conseil commercial Canada-URSS, «la meilleure forme de charité, de soutien ou de coopération... est de créer les meilleures conditions qui soient pour que le secteur privé investisse des capitaux, transfère des technologies et des compétences en gestion, forme les gestionnaires russes, ukrainiens et baltes et emploie des gens...»²⁵ Ce genre de conseil n'est pas une invitation au capitalisme rouge acharné. Au contraire, M. Naumovski recommande précisément la collaboration la plus étroite entre le gouvernement et l'entreprise.

Le partenariat entre le gouvernement et le secteur privé est un élément essentiel. Dans la phase initiale, on demandera au gouvernement de dépenser peut-être plus qu'il ne le ferait si les marchés étaient plus développés afin de faciliter le rôle du secteur privé. Mais, au fur et à mesure que les réformes se feront sentir dans les républiques, le secteur privé pourra assumer plus de responsabilités et de risques. L'aide que le gouvernement pourra apporter au cours des deux ou trois années à venir rapportera, à notre avis, des dividendes considérables pour l'économie canadienne et, aussi, pour les économies de la Communauté des États indépendants²⁶.

Cette collaboration est importante car elle sera probablement à la fois plus pratique et plus réceptive aux coûts sociaux d'un capitalisme débridé. M. Ignatieff a d'ailleurs ajouté :

Les capitalistes occidentaux qui feront affaire là-bas devront choisir entre jouer selon les règles locales et favoriser ainsi le mécontentement social déjà naissant, ou faire leur part pour propager les meilleurs aspects de la déontologie capitaliste : «Ma parole est ma garantie.» «Le client est roi.» «L'argent de l'un est aussi bon que celui de n'importe qui d'autre»²⁷.

Voilà précisément le genre d'aide dont parlait M. Lou Naumovski, lorsqu'il recommandait que le Canada offre la compétence de certains organismes gouvernementaux et de certaines sociétés d'État dont le mandat touche la réforme économique, les échanges et l'investissement commercial. Parmi ces organismes, mentionnons Investissement Canada, la Banque du Canada, le Surintendant des institutions financières (autrefois, Inspecteur général des banques), la Société du crédit agricole pour

²⁴ Michael Ignatieff, «Can Russia Return to Europe?» *Harper's*, avril 1992, p. 16.

²⁵ *Procès-verbaux et témoignages*, 20:11.

²⁶ *Procès-verbaux et témoignages*, 20:15.

²⁷ Ignatieff, *op. cit.*, p. 16.

aider les agriculteurs en difficulté et les aspirants-agriculteurs à résoudre différents problèmes, Emploi et Immigration Canada pour les questions de chômage, les organismes environnementaux appropriés, etc.

Ces organismes ont le savoir-faire et l'expérience qu'appelle la réglementation de l'économie canadienne, lesquels font cruellement défaut à la Russie et aux autres pays. En réalité, si nous n'exploitons pas cette approche, nous serons dépassés par les Japonais, les Américains, les Allemands, les Italiens et les Britanniques, qui ont tous établi ce genre de rapports là-bas, avec des moyens beaucoup plus amples que les nôtres, et s'ils l'ont fait, à mon avis, c'est en sachant parfaitement bien les avantages commerciaux et économiques qu'ils peuvent en tirer²⁸.

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement du Canada, dans ses efforts pour promouvoir une économie de marché dans l'ancienne Union soviétique et favoriser les débouchés pour les investisseurs canadiens, offre en priorité l'assistance technique d'organismes économiques clés, par exemple Investissement Canada, la Banque du Canada, le Surintendant des institutions financières, la Société du crédit agricole, Emploi et Immigration Canada, les organismes environnementaux appropriés et d'autres, afin de garantir la mise en place d'un cadre réglementaire à la fois propice à l'investissement privé et soucieux du bien public.

Il faut ajouter que les besoins des entreprises occidentales sont très mal compris. Carol Patterson, du bureau de Moscou du cabinet juridique Baker, McKenzie, nous a parlé des frustrations inhérentes à la représentation d'entreprises étrangères dont les produits seraient en grande demande mais qui, parce qu'elles ont besoin d'un réseau de distribution, se trouvent bloquées par d'anciennes règles qualifiant tout réseau de ce genre d'«intermédiaire» et donc, l'interdisant.

L'une des grandes préoccupations des gens d'affaires canadiens que le Comité a rencontrés à Moscou et à Kiev est l'enchevêtrement de contradictions dans les lois, les règlements et même entre compétences. La seule façon dont un étranger pouvait investir en Union soviétique avant sa dissolution était de se lancer dans une coentreprise²⁹. Depuis la fragmentation de l'Union soviétique en diverses républiques nouvelles, les règles qui régissent les coentreprises sont devenues encore plus embrouillées que jamais.

La Russie, où sont situées la plupart des coentreprises, est perçue comme l'héritière de l'Union soviétique au sens juridique, et à ce titre, elle reprend l'appareil d'investissement soviétique, que l'on peut comparer à un dédale. En théorie, cela devrait donner à la Russie un avantage sur les autres républiques, simplement parce que ses gestionnaires ont un peu l'habitude de traiter avec les entreprises étrangères. En réalité, les représentants commerciaux que le Comité a rencontrés à Moscou n'ont cessé d'évoquer la variabilité et l'imprévisibilité de la réglementation.

Les autres républiques n'ont pas eu les quelques années d'avance dont a bénéficié la bureaucratie moscovite pour s'adapter aux façons de faire de l'Occident. Mais en dépit du choc culturel, elles s'efforcent de se donner des politiques appropriées. Nombre d'entre elles ne disposent même pas d'un semblant de réglementation et l'on ne peut non plus prévoir avec certitude quel type de cadre juridique et institutionnel sera mis en place pour superviser les coentreprises ou ces autres investissements directs étrangers. Ainsi, sous bien des rapports, le climat d'investissement est moins certain qu'il ne l'était pendant la «perestroïka» de l'Union soviétique de M. Gorbatchev.

²⁸ Procès-verbaux et témoignages, 20:14.

²⁹ Au départ, les entreprises occidentales ne pouvaient choisir leurs partenaires de coentreprise que dans le secteur étatique, mais elles peuvent désormais choisir des particuliers, des coopératives ou de petites entreprises privées. Cependant, les entreprises d'État ont été les plus populaires en raison de leur infrastructure organisationnelle et de leur fiabilité.

Pour ces républiques, la première étape, essentielle, est de prendre des mesures qui leur permettront au moins de s'aligner sur les structures que le Canada avait négociées avec l'ancienne Union soviétique. Il existe notamment deux ententes commerciales signées par le Canada et l'URSS qui sont encore en vigueur, mais que l'Ukraine et les autres républiques devraient confirmer. Il s'agit de l'Accord sur la protection des investissements étrangers, conçu pour offrir des garanties de base et un traitement équitable aux entreprises canadiennes dans les républiques, ainsi que la Convention de double imposition.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse valoir à l'Ukraine et aux autres États successeurs de l'URSS l'urgence et l'importance de confirmer le plus tôt possible deux ententes clés qui touchent l'investissement commercial et que le Canada a conclues avec l'Union soviétique peu avant son démembrement. Il s'agit de l'Accord sur la protection de l'investissement étranger et de la Convention de double imposition. Au besoin, que ce soit pour accélérer l'adoption de ces mesures législatives ou pour en faciliter la mise en application, le gouvernement pourrait aider à rédiger cette loi et d'autres mesures législatives économiques clés et à élaborer des programmes visant à sensibiliser les bureaucraties visées.

Même avec ce genre d'ententes, nombre d'entreprises canadiennes jugent encore la situation politique trop hasardeuse pour investir. Ces entreprises souhaitent que le gouvernement du Canada leur offre des garanties d'investissement plus grandes pour les protéger des pertes. Dans une enquête récente du CCCU sur les coentreprises canado-soviétiques, le professeur Carl McMillan de l'Université Carleton préconisait certaines améliorations.

Il faut trouver des moyens de surmonter les restrictions financières croissantes à l'investissement direct privé en URSS. C'est un problème qui s'aggrave rapidement et qui tient aux difficultés croissantes de paiement des Soviétiques et à l'augmentation du risque politique. Les programmes de la Société pour l'expansion des exportations sont perçus comme inadéquats pour répondre à ce besoin, tout comme l'Accord de protection des investissements³⁰.

Le ministre de l'industrie de défense de l'Ukraine, Victor Antonov, s'est prononcé en faveur d'un système viable de garanties de prêts. En effet, il a catégoriquement déclaré que, au lieu de recevoir d'un gouvernement des investissements directs pour aider à convertir les industries de défense, il préférerait des garanties de prêts qui encourageraient des entreprises privées à investir dans la conversion.

LE COMMERCE CANADIEN

Les échanges du Canada avec l'ancienne Union soviétique n'ont jamais été très considérables en termes d'argent : jamais plus de 1,5 p. 100 du total des échanges et, au cours des deux dernières décennies, une moyenne inférieure à 1 p. 100. Historiquement, les céréales sont de loin les principales exportations canadiennes, procurant normalement au Canada au moins 1 milliard de dollars par an. Les exportations soviétiques vers le Canada ont augmenté depuis 1987. La plus grande partie de ces exportations étaient des produits primaires, surtout des diamants. Dans le secteur manufacturier, signalons les voitures Lada et diverses machines agricoles.

³⁰ Carl McMillan, *Canada-USSR Joint Ventures: A Survey and Analytical Review*, Canada-USSR Business Council, 1991, p. 58.

Le Canada a accordé le Tarif de préférence général (TPG) aux républiques baltes, à l'Ukraine et à la Russie le 10 avril 1992. Il s'ensuivra une diminution de 30 p. 100 des tarifs douaniers. Les négociations avec les autres nouvelles républiques sur l'octroi du TPG n'ont pas encore commencé, surtout parce que les échanges avec elles sont négligeables.

Nous pouvons tirer quelques conclusions assez évidentes sur l'avenir probable des relations commerciales du Canada avec les nouvelles républiques. La Russie sera un partenaire commercial important, comparativement aux autres républiques, ne serait-ce qu'en raison de sa taille. Le commerce avec l'Ukraine et les républiques baltes devrait également être substantiel, particulièrement à cause du vif intérêt des Canadiens issus de ces pays. Enfin, le Kazakhstan pourrait également devenir un partenaire commercial assez important, surtout qu'il possède des gisements de pétrole et de gaz qui pourraient profiter de la compétence du Canada dans les secteurs de l'extraction et de la transformation. Cependant, tant que les diverses économies des républiques ne seront pas parvenues à s'aligner sur l'économie mondiale et ce, dans une plus grande mesure qu'actuellement, il sera impossible de faire des prédictions précises.

Le Canada favorise l'exportation des marchandises et les activités des entreprises canadiennes à l'étranger par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). La SEE peut soit prêter de l'argent à un pays pour qu'il puisse acheter à crédit des produits canadiens au cours du marché soit assurer le paiement des acheteurs étrangers de produits et services canadiens. Elle peut aussi consentir aux entreprises canadiennes une «assurance-investissement à l'étranger» contre divers risques politiques.

La SEE a un compte de la Société et un compte du Canada. Elle exploite le premier sur une base commerciale, c'est-à-dire que les prêts et l'assurance-crédit sont consentis en fonction des risques et de la solvabilité des emprunteurs. À l'heure actuelle, aucune des républiques de l'ex-Union soviétique n'est admissible aux prêts ou à l'assurance-crédit du compte de la Société à cause de leur instabilité politique et financière et du mal qu'avait l'ex-Union soviétique à assurer le service de sa dette.

Par contre, la SEE peut consentir des prêts et de l'assurance-crédit sur le compte du Canada, dont le financement est assuré par le gouvernement, lorsque celui-ci estime que l'intérêt national le justifie. C'est ainsi que des marges de crédit ont été accordées à la Russie, à l'Ukraine et à la Lettonie et pourraient l'être sous peu à la Lituanie et à l'Estonie. Dans le cas du Kazakhstan, le gouvernement a convenu d'examiner chaque opération séparément. La SEE peut aussi, dans certains cas, consentir sur le compte du Canada de l'assurance-crédit contre le non-paiement, étant donné que des conditions peuvent survenir qui l'obligent à interrompre le financement.

Le compte du Canada permet aussi à la SEE et au gouvernement du Canada d'accorder au besoin de l'assurance-investissement dans l'ex-Union soviétique. Cette assurance sert à protéger les investisseurs contre les risques politiques comme la guerre, l'insurrection, l'expropriation et l'impossibilité de transférer les gains en devises fortes.

Dans son rapport provisoire de 1990 sur l'Union soviétique, le Comité recommandait au gouvernement d'examiner soigneusement les diverses recommandations qu'il avait reçues à l'égard de l'utilisation des lois fiscales et autres lois canadiennes pour favoriser l'investissement en Union soviétique et en Europe de l'Est³¹.

Le Comité recommande que le gouvernement, en consultation avec le Conseil commercial Canada-URSS et le secteur privé canadien en général, entreprenne une étude systématique afin de trouver des moyens d'encourager l'investissement privé dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique et le commerce avec elles, en offrant des garanties d'investissement et des avantages fiscaux. En même temps, le gouvernement devrait explorer avec les républiques la possibilité d'établir des régimes d'assurance capables de compenser les éventuels obstacles à l'investissement canadien comme des changements soudains dans le régime fiscal ou des risques environnementaux imprévus.

Selon l'Ambassade du Canada à Moscou, qui s'occupe de dix républiques de l'ancienne Union soviétique, les secteurs auxquels l'investissement canadien devrait s'intéresser en premier lieu sont l'agriculture, l'énergie, les mines, les technologies environnementales, les transports et les communications. Le Comité a pu examiner un peu plus en détail les deux premiers secteurs.

L'AGRICULTURE

L'agriculture de l'ancienne Union soviétique est en crise. L'Union soviétique n'était pas réceptive à l'idée de l'agriculture privée, encore moins à l'agriculture familiale. L'un des chapitres les plus tristes de l'histoire soviétique a été la destruction systématique par Joseph Staline de la paysannerie la mieux nantie, la classe des «koulaks», lors d'une vague massive de collectivisation entre 1929 et 1931. Outre la perte de vies humaines, cela a provoqué l'abattage d'au moins la moitié des chevaux et du bétail de l'Union soviétique et des deux tiers des troupeaux de moutons et de chèvres³². À long terme, cela a abouti à la perte des techniques d'élevage de base, que les générations suivantes n'ont pas reprises.

De nos jours, enfin, le processus de collectivisation commence à s'inverser. Cependant, Mme Margaret Skok, conseillère agricole à l'Ambassade du Canada à Moscou, n'a pas manqué de souligner l'énormité du défi et a fait remarquer, d'un ton presque détaché, que les Soviétiques avaient besoin d'assistance technique dans tous les aspects du secteur agricole, parce qu'il n'existe plus de classe agricole.

Parmi les exemples d'assistance technique en agriculture mentionnés au cours de la visite du Comité en Russie et en Ukraine, signalons des conseils sur la gestion agricole et les établissements de crédit, des renseignements de base sur la production des aliments pour bétail, l'entreposage des récoltes, la transformation, le transport, la vente en gros et au détail et la réduction des déchets. Il est également possible de lancer des coentreprises dans tous ces secteurs mais, encore une fois, les investisseurs éventuels doivent être disposés à s'y engager à long terme.

³¹ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Rapport sur la visite du Comité en Union soviétique et dans les deux Allemagnes*, juin 1990, p. 10. Le Comité a notamment évoqué les recommandations de M. Andrew Sarlos, financier de Toronto et fondateur du First Hungary Fund. M. Sarlos disait ceci : «Les immigrants juifs d'Amérique du Nord ont dépensé des centaines de millions de dollars pour aider Israël. Les gouvernements canadien et américain ont accordé des exemptions fiscales pour autoriser l'envoi d'argent à Israël et aider à sa reconstruction. Le même avantage fiscal devrait être consenti aux investisseurs qui habitent au Canada et aux États-Unis et qui veulent investir et envoyer de l'argent en Tchécoslovaquie, en Pologne en Ukraine, dans les pays baltes et en Hongrie.» *Procès-verbaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur*, le 15 mars 1990, p. 41:19.

³² Isaac Deutsher, *Stalin: A Political Biography*, 1966, p. 325.

Le Comité a pu entrevoir l'ampleur des problèmes lorsqu'il a rencontré M. Yuri Borisov, vice-premier ministre et chef des approvisionnements du gouvernement municipal de Moscou, qui a parlé des défis et frustrations de son travail : essayer de nourrir quotidiennement 20 millions de personnes³³. «Nous n'avons pas tardé à détruire les [anciens] systèmes de planification», a-t-il déploré. Le résultat est que l'hiver 1992-1993 est très inquiétant. L'un des grands objectifs de M. Borisov est d'organiser des «zones de réserves alimentaires» dans diverses régions, pour tâcher de garantir une source constante d'approvisionnement. Selon lui, le Canada pouvait aider à éviter la catastrophe en faisant profiter les nouveaux fermiers de son expérience.

Selon M^{me} Skok, les Russes continueront d'acheter les céréales canadiennes, malgré leur coût plus élevé. Cependant, ils ont demandé au gouvernement du Canada d'envisager l'inclusion des frais de transport dans la marge de crédit de 1,5 milliard de dollars qui vient d'être conclue avec la Commission canadienne du blé, et ce, pour une période de cinq ans, car ils sont gravement à court de devises fortes. Compte tenu de l'importance des ventes de céréales pour le Canada et de la situation critique dans laquelle la Russie se trouve actuellement :

Le Comité recommande au gouvernement ou à la Commission canadienne du blé d'accéder d'urgence à la demande du gouvernement de la Russie d'inclure les frais de transport dans la marge de crédit de 1,5 milliard de dollars consentie récemment par la Commission canadienne du blé.

Le Comité croit qu'on pourrait facilement satisfaire les fermiers qui se plaignent de ne pas disposer de l'information la plus élémentaire sur des questions comme les marchés et les prix quotidiens. Ces renseignements devraient être à portée immédiate dans les journaux et autres médias. Le Comité propose que Radio-Canada international envisage d'accroître ses émissions actuelles à destination de l'ancienne Union soviétique ou d'accorder une place plus importante, dans sa programmation, aux questions d'agriculture et d'exploitation agricole et fasse au niveau local de la publicité à cet égard. La Société pourrait offrir une sorte de service de vulgarisation agricole qui deviendrait, en Russie, en Ukraine et dans les autres républiques, associé au nom même du Canada. En conséquence :

Le Comité demande que Radio-Canada international consacre aux questions agricoles une part appréciable de sa programmation destinée à l'ancienne Union soviétique. RCI devrait chercher à obtenir des fonds à cette fin auprès du Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, y compris des fonds pour faire de la publicité dans les médias locaux et faire savoir que le Canada offre ce genre de service de vulgarisation agricole sur ondes courtes.

L'ÉNERGIE

Le secteur du pétrole et du gaz est l'un des plus importants pour le Canada et revêt en outre une importance cruciale pour plusieurs des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique, notamment la Russie et le Kazakhstan. On a soutenu que les champs pétrolifères de Sibérie sont la meilleure terre nourricière de l'économie russe, et, pour toutes les républiques, les exportations de pétrole et de gaz, constituent une source essentielle de devises étrangères. Il existe actuellement six coentreprises canadiennes dans le secteur du pétrole et du gaz dans les nouvelles républiques (la plus grande est celle de Gulf Canada).

³³ Ces chiffres comprennent 10 millions d'habitants à Moscou, 7 millions dans la région avoisinante et 3 millions qui se rendent chaque jour dans la ville.

Pourtant, malgré d'immenses dépôts de ressources énergétiques, l'industrie de l'énergie traverse une grave crise dont les répercussions sur l'économie mondiale ne sont pas négligeables. La baisse rapide de la production pétrolière de la Russie pourrait amplifier considérablement la menace d'une flambée incontrôlée des prix du pétrole³⁴. Les pénuries d'équipement sont l'une des principales causes de la forte baisse de la production. Outre les obstacles habituels aux investissements occidentaux décrits précédemment, le désaccord entre Moscou et les régions productrices de pétrole en matière de contrôle des ressources fait de ce secteur un foyer de mécontentement. Le président Dudaëv de la République de Tchéchènes, par exemple, préconise une alliance des républiques productrices de pétrole de la Fédération russe contre la Russie elle-même.

Le Canada peut venir en aide en rétablissant un programme de type «prêt-bail»³⁵. Les entreprises canadiennes de services aux pétrolières ont durement souffert de la chute des forages en Amérique du Nord, ce qui leur laisse de vastes possibilités d'offrir les pompes et autres appareillages dont la Russie et les autres républiques ont tant besoin. Ce genre d'arrangement pourrait également offrir la possibilité d'étudier d'autres moyens de louer à bail aux nouvelles républiques les technologies nouvelles dont elles ont besoin dans le secteur de l'extraction. Il faut toutefois noter que malgré son retard relatif sur le plan technologique dans ce secteur, la Russie disposera éventuellement de nombreuses innovations technologiques et d'un savoir-faire considérable qui, en retour, pourraient vivement intéresser les entreprises canadiennes.

Le Comité recommande au gouvernement d'explorer la possibilité de créer une sorte de programme «prêt-bail» pour offrir du matériel de pompage et de l'équipement au secteur de l'énergie dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique.

REMARQUES FINALES

Pour s'adapter aux nouvelles réalités dans cette partie du monde, le Canada doit forger des liens nouveaux dans les secteurs antérieurement négligés et compter moins sur les liens anciens avec le centre, c'est-à-dire Moscou. Aussi précieuses et appréciées que soient les relations du Canada avec la Russie, il n'en demeure pas moins que le Canada doit rapidement élargir ses contacts, en partie pour faciliter le processus de décentralisation et de démonopolisation du pouvoir, et en partie dans son propre intérêt national. Ces nouvelles réalités se reflètent dans les constatations formulées par le CCCU dans un récent sondage sur les coentreprises :

On doit forger . . . des liens nouveaux . . . avec les républiques et les administrations sous-républicaines. C'est désormais aussi nécessaire que souhaitable, car la possibilité de traiter avec les organismes du gouvernement central disparaît rapidement. Certaines entreprises canadiennes devront traiter avec de nouveaux responsables, par suite de la dévolution des pouvoirs, de sorte qu'elles auront besoin d'aide à cet égard . . . Les

³⁴ Selon la section canadienne de l'Institut des É.-U. et du Canada de l'Académie des sciences de Russie, en 1991, les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) ont extrait 515 millions de tonnes de pétrole brut (456 millions de tonnes de la Russie), ce qui signifie un retour aux niveaux de 1976. Depuis 1989, les forages d'exploration ont diminué de 25 p. cent.

³⁵ Le prêt-bail fait référence à la loi introduite par le président Roosevelt des États-Unis, et que le président lui-même appelait toujours la loi d'«aide aux démocraties», en vertu de laquelle la Grande-Bretagne pouvait passer des commandes de matériel américain auprès du gouvernement des É.-U., qui achetait alors les marchandises des entreprises américaines et les payait. Le matériel était ensuite prêté ou loué à l'Angleterre en retour d'une promesse de paiement après la guerre. Le président Roosevelt disait aux Américains que s'il y avait le feu à la maison du voisin, c'était une simple question de logique et d'auto-protection que de lui prêter un boyau.

organismes gouvernementaux canadiens, tant fédéraux que provinciaux, doivent également être invités à restructurer leurs activités en fonction de l'évolution des réalités politiques soviétiques³⁶.

Ainsi, tout en apprenant avec plaisir l'augmentation de 50 p. 100 de l'effectif du bureau économique/commercial de l'Ambassade du Canada à Moscou, le Comité espère que les changements ne s'arrêteront pas là³⁷. Le Comité a notamment la certitude qu'il existe un rapport entre une forte présence à l'ambassade et des liens commerciaux importants.

En conséquence :

Le Comité adresse ses félicitations au gouvernement pour avoir augmenté l'effectif du bureau commercial de l'Ambassade du Canada à Moscou, qui couvre désormais 10 des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique, notamment la Russie. Par contre, le Comité recommande au gouvernement d'envisager également la mise en place de consulats dans certains des principaux centres régionaux de la Russie et de l'Ukraine et dans les capitales de républiques clés, par exemple le Kazakhstan, afin de favoriser le mécanisme de décentralisation et de démonopolisation du pouvoir. Le Comité recommande également au gouvernement de nommer dans les plus brefs délais un nouvel ambassadeur en Ukraine, d'ouvrir l'ambassade de Kiev et de prévoir suffisamment de place pour tenir des foires commerciales et autres expositions commerciales et culturelles, et d'affecter un personnel commercial assez nombreux en Ukraine également.

³⁶ Carl McMillan, *Canada-USSR Joint Ventures: A Survey and Analytical Review*, Canada-USSR Business Council, 1991, p. 56.

³⁷ Cela porte l'effectif total de l'ambassade à 9,5 années-personnes réparties entre des employés d'origine canadienne et des employés recrutés sur place s'occupant des questions économiques et commerciales.

CHAPITRE IV

Développement démocratique et droits de la personne

DES SIGNES ENCOURAGEANTS ...

Les réjouissances au sujet de la fin du communisme dans l'ancienne Union soviétique n'ont pas fait long feu, pour la simple raison que les nouvelles républiques sont vite rendu compte de l'énorme défi qu'elles doivent relever pour établir et maintenir des institutions propres à la démocratie et à une société civile et pour se conformer aux normes internationalement reconnues en matière de droits de la personne. À n'en pas douter, la voie de l'avenir est semée d'embûches.

Par contre, de prime abord, les républiques ont fait des progrès étonnants. Les spécialistes, pour la plupart, ont constaté un engagement véritable sur les plans des droits de la personne, de la démocratie et de la règle de droit dans les nouveaux États³⁸. L'article 2 de la déclaration de la Communauté des États indépendants stipule que les républiques garantiront des «libertés et droits égaux» à toutes les personnes vivant sur leur territoire, «conformément aux normes internationales sur les droits de la personne³⁹.» Individuellement, les républiques ont pris ou s'appêtent à prendre des mesures juridiques pour enchâsser ces droits et au moins six d'entre elles se sont dotées d'un comité parlementaire des droits de la personne. Les nouveaux États, tous admis à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), ont également confirmé leur engagement envers les objectifs et principes de la Charte des Nations Unies, de l'Acte final d'Helsinki et des autres déclarations de la CSCE sur les droits de la personne.

... MAIS POINT DE GARANTIES

Il semble donc qu'un consensus se soit développé, dans l'ancienne Union soviétique, relativement à la légitimité de la démocratie libérale. Sa viabilité est moins sûre car les racines de la démocratie y sont extrêmement peu profondes. La «démocratie» soviétique n'était qu'un simulacre et celle des tsars russes ne valait guère mieux. Malgré les percées réalisées sous Mikhaïl Gorbatchev, la démocratie est essentiellement un concept importé. Le professeur Neil McFarlane nous a dit :

Sauf quelques exceptions, les sociétés de l'ancienne Union soviétique ne forment pas un terrain particulièrement prometteur pour l'édification d'États politiques soucieux d'accorder une protection sérieuse aux droits de la personne. Il n'existe pas de tradition de protection constitutionnelle des droits de la personne dans l'ancienne Union soviétique. On n'a pas l'habitude de respecter le droit d'autrui à la dissidence, on n'a pas l'habitude de l'échange pacifique du pouvoir entre le gouvernement et l'opposition, il n'existe pas de tradition du respect des limites entre l'État et l'individu, la tradition de la règle de droit n'existe pas non plus. En d'autres mots, les assises politiques et culturelles de l'évolution démocratique n'existent à peu près pas. Dans les meilleures circonstances, il faudra du temps pour les développer⁴⁰.

³⁸ Voir *Report of the CSCE Rapporteur Mission to Ukraine, Moldova and Belarus, 8 au 16 mars 1992*, ministère des Affaires extérieures; voir également le témoignage des témoins experts devant le Comité, *Procès-verbaux*, 24:8 et 31:5.

³⁹ *Human Rights Watch World Report 1992*, p. 33.

⁴⁰ *Procès-verbaux et témoignages*, 24:4.

La naissance rapide et imprévue de bon nombre des nouvelles républiques a rendu d'autant plus difficile la transition vers la démocratie. La dissolution de l'ancienne Union soviétique a été extrêmement rapide, laissant peu de temps à la mise en place progressive des idées et institutions démocratiques. Bien que l'ancien système soviétique demeure omniprésent dans la pensée et les attitudes de tous les citoyens, nulle part il n'est plus apparent que dans les cercles gouvernementaux. Pour conserver leurs pouvoirs, nombre d'anciens patrons communistes se sont drapés dans le double manteau de la démocratie et du nationalisme. Pourtant, leurs nouvelles idéologies nationalistes constituent une menace aux principes démocratiques du pluralisme, des droits des minorités, d'une opposition loyale et des libertés de presse et d'assemblée. Les présidents Boris Eltsine, en Russie, Leonid Kravchouk, en Ukraine, Rakhman Nabiyeu, au Tadjikistan, et Islam Karimov, en Ouzbékistan, en sont des exemples. D'autre part, Zviad Gamsakhurdia, un dissident de longue date, a été chassé après seulement quelques mois de la présidence de la Géorgie en janvier 1992 pour avoir violé les principes démocratiques. De toute évidence, il n'y a pas de règles qui tiennent lorsque foisonnent les paradoxes.

Par le fait même, l'ironie de la situation montre à quel point il est essentiel d'élaborer des instruments puissants de société civile dans les républiques, c'est-à-dire un corps législatif efficace ainsi que des médias et une magistrature autonomes, pour équilibrer les pouvoirs excessifs du gouvernement ou de la bureaucratie. Dans une certaine mesure, c'est ce qui se produit en Russie, où le Parlement et le dynamisme des médias ont aidé à restreindre les vastes pouvoirs arrachés par le président Eltsine. Malheureusement, le Congrès des députés du peuple, qui forme le plus fort contingent au Parlement, est déjà dépassé par l'ampleur des changements; nombre de ses membres sont des communistes élus conformément à des règles dépassées et non démocratiques. Le Comité a été témoin des débats animés au Congrès des députés du peuple en avril 1992, au moment où M. Eltsine luttait pour conserver les pouvoirs qu'il estimait nécessaires pour mener à bien ses audacieuses réformes économiques. Les tentatives de limiter les pouvoirs de M. Eltsine ne se sont pas arrêtées là. Les tribunaux ont exprimé des réserves au sujet des modifications apportées à la loi sur la presse et du fondement juridique des réformes économiques, tandis que le Tribunal constitutionnel de Russie, créé par le Parlement en décembre 1991, a annulé le décret de M. Eltsine sur la fusion de l'ancien KGB et du ministère de l'Intérieur⁴¹.

En effet, le legs soviétique paralyse encore nombre des institutions essentielles au développement démocratique et au respect des droits de la personne dans les républiques. En Union soviétique, les décisions émanaient de Moscou, de sorte que les républiques n'étaient guère plus que des exécutants, ne disposant que d'une marge de manoeuvre minimale. Moscou n'encourageait pas l'initiative et la souplesse. Les républiques disposaient d'un corps législatif sous une forme ou une autre, mais elles n'étaient que des bureaucraties serviles, sans pouvoir ou influence véritable. L'adaptation au nouveau contexte du pouvoir impose souvent des tensions énormes à ces institutions et par contrecoup, leur efficacité en souffre. De ce fait, les structures gouvernementales et judiciaires réelles des républiques sont sous-développées; elles auront besoin de temps pour se réaliser.

La crise économique impose en outre une contrainte énorme aux nouvelles institutions démocratiques. Les réformes économiques introduites par M. Eltsine et par d'autres dirigeants républicains afin d'assurer des fondements solides à la croissance future et à la démocratie elle-même pourraient, avec le temps, saper le soutien populaire sans lequel aucun système démocratique ne saurait survivre longtemps. Les difficultés économiques tendent à discréditer les jeunes démocraties et peuvent poser les bases d'un retour à l'autoritarisme.

⁴¹ Le KGB fonctionne toujours en Service du renseignement étranger bien que ses pouvoirs, du moins en surface, aient été considérablement réduits.

LES DROITS DE LA FEMME

Dans les nouvelles républiques, les femmes sont victimes de la relation qui existe entre les souffrances économiques et les droits de la personne. Avec l'accélération de la transition à l'économie de marché, les entreprises d'État se voient contraintes de licencier de plus en plus. Il semble bien que les femmes, qui formaient 51 p. 100 de la population active de l'Union soviétique et étaient le groupe le mieux instruit, sont mises au chômage avant les hommes sans égard à leur expérience ou à leur compétence. Certains estiment que 80 p. 100 des nouveaux chômeurs sont des femmes⁴². Les raisons sont difficiles à démêler. Il se peut que les lois adoptées en faveur des femmes (longs congés de maternité et congés pour soigner les enfants malades) jouent maintenant contre elles. Par ailleurs, bon nombre de femmes diplômées travaillaient dans l'administration publique, laquelle est durement touchée par les licenciements.

Les droits de la femme dans les nouvelles républiques sont violés à d'autres égards. Les femmes qui ont la chance de conserver leur emploi sont mal payées. La plupart des médecins et des enseignants, par exemple, sont des femmes qui ne gagnent pas plus qu'un ouvrier moyen. Peu de femmes occupent des postes importants dans l'administration ou le commerce. Dans les nouveaux parlements, les femmes occupent un très petit pourcentage des sièges.

Les femmes disposent d'un système de santé lamentable où les soins prénataux et obstétriques laissent particulièrement à désirer. À Moscou, les conditions d'hygiène dans les salles de maternité sont déplorables et les fournitures médicales sont rares. Entre 1985 et 1991, 14 000 femmes sont mortes en couches. Le taux de mortalité infantile de l'Union soviétique atteignait en moyenne 25 sur 1 000 comparé à 7 sur 1 000 au Canada. Par suite de la rareté des moyens de contraception et de l'absence presque totale d'éducation sexuelle, l'URSS avait le taux d'avortement le plus élevé au monde, environ sept avortements par femme ou 106 avortements contre 100 naissances⁴³. La qualité et l'accessibilité des services de garde d'enfants ont également diminué.

Et, peut-être de peur de perdre leur emploi, les hommes semblent de plus en plus penser que les femmes devraient rentrer au foyer et se limiter aux tâches domestiques et à l'éducation des enfants, tâches qu'ils répugnent à accomplir. Beaucoup de femmes, qui, de toute façon, s'acquittaient de ces tâches tout en travaillant à l'extérieur du foyer, sont tentées de suivre cette voie ne serait-ce que pour rétablir un certain équilibre dans leur vie. Dans certaines républiques de l'Asie centrale, les attitudes des hommes à l'égard des femmes sont particulièrement inquiétantes. On rapporte que, en Ouzbékistan, les mariées sont achetées à leurs parents contre du bétail, de l'argent ou des tapis; au Kazhakstan, certains hommes politiques préconisent le retour à la polygamie⁴⁴.

Ces exemples de discrimination n'ont rien d'étonnant. Il est vrai que l'article 35 de la Constitution soviétique garantissait l'égalité des sexes. Il est vrai aussi que l'Union soviétique a été le premier pays à établir des garderies gratuites pour les travailleuses. Mais cette façade cachait une dure réalité. Les femmes de l'ex-Union soviétique ont beaucoup de rattrapage à faire même après la *glasnost* et la *perestroïka*. L'état déplorable de l'économie menace de faire perdre beaucoup de terrain aux femmes, ce qui pose un problème de plus au mouvement des femmes qui n'en est qu'à ses débuts et qui jouit d'un appui limité.

⁴² *The Ottawa Citizen*, 1^{er} octobre 1991.

⁴³ *The Ottawa Citizen*, 12 juillet 1991; *Montreal Gazette*, 5 décembre 1991.

⁴⁴ *Montreal Gazette*, 5 décembre 1991.

LA CRISE DU NATIONALISME

La plus grande menace à l'émergence de régimes démocratiques stables dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique est probablement l'expansion du nationalisme. Ironie du sort, le mouvement en faveur de la démocratie et de la liberté d'expression dans la région a libéré une force puissante, qui menace maintenant de l'écraser.

L'une des caractéristiques les moins plaisantes du nationalisme est son intolérance envers les dissensions, particulièrement chez les minorités ethniques locales. Il y avait 125 nationalités reconnues dans l'URSS (dont 53 avaient leur «patrie» désignée) et une pléthore de frontières artificielles. Aucune des républiques n'étant homogène sur le plan ethnique, cela a naturellement suscité des problèmes. En bref, les violations des droits de la personne sont devenues inséparables des droits des minorités ethniques. On estime actuellement à plus de 70 les litiges ethniques à l'intérieur de l'ancienne Union soviétique — désaccords sur des changements de frontières, réinstallations forcées sous l'ancien régime, suppression de la conscience nationale par les Soviétiques, griefs sur la colonisation politique ou économique de Moscou, ou une combinaison de ce qui précède. En retour, ces situations conflictuelles ont suscité un flot de réfugiés. La démobilisation des forces armées dans les diverses républiques pourrait constituer un autre facteur de déstabilisation. Comme l'a fait remarquer le professeur Larry Black de l'Université Carleton, la désintégration politique et économique «pourrait conduire à une multitude de crises sans commune mesure avec ce qui se passe en Yougoslavie»⁴⁵.

Aucune région de l'ancienne Union soviétique n'est demeurée à l'abri des tensions ethniques. La Transcaucasie est probablement la région qui a attiré le plus l'attention. D'après les comptes rendus, près de 2 000 personnes auraient été tuées depuis 1988 au cours de combats pour le territoire du Nagorny Karabakh, enclave montagneuse surtout occupée par des Arméniens et située à l'intérieur des frontières de l'Azerbaïdjan dans la région sud du Caucase. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont résisté aux efforts des Arméniens qui voulaient s'affranchir de l'État islamique et se réannexer à l'Arménie; elles semblent maintenant décidées à expulser les Arméniens et une paix durable semble peu probable. En Géorgie, autre république transcaucasienne, les Ossètes, les Abkhasiens et les Adzhars ont tous été persécutés par les autorités géorgiennes; cependant, depuis la chute du président Gamsakhurdia, on constate des signes d'amélioration sur le plan du respect des droits de la personne.

Le nationalisme menace également d'éclater dans les cinq républiques d'Asie centrale, qui ne sont rien d'autre qu'une mosaïque ethnique. Les Ouzbeks, par exemple, composent 23 p. 100 de la population du Tadjikistan, 13 p. 100 de la Kirghizie et 9 p. 100 de la Turkménie. De plus, d'importantes minorités russes vivent dans ces cinq républiques. Depuis 1989, les Ouzbeks ont attaqué les Turkmènes, les Tadjiks et les Kirghizes se sont âprement battus pour obtenir le contrôle de la terre et de l'eau, tandis que le sang coulait à flots entre les Kirghizes et les Ouzbeks. Seules la Kirghizie et la Turkménie, qui n'ont aucune frontière commune, ne connaissent pas de conflit. Ces tensions et leurs conséquences en matière de violation des droits de la personne ont été amplifiées par la misère économique et l'apparition du fondamentalisme islamique. Bien que la grande majorité des Musulmans d'Asie centrale soient d'appartenance sunnite comme l'Arabie Saoudite et la plus grande partie du monde musulman, les dogmes chiites plus extrémistes, dont le foyer est l'Iran, effectuent des percées.

Mentionnons en outre l'existence de points de friction qui touchent les 25 millions de Russes qui vivent à l'extérieur des frontières nationales. À titre d'exemple, le gouvernement russe a laissé entendre à diverses occasions qu'il pourrait modifier ses frontières avec l'Ukraine pour «rapatrier» de vastes populations de citoyens d'origine russe. La principale région en litige est celle de la Crimée, où

⁴⁵ Book Review, *Conflict Quarterly*, hiver 1992, p. 77.

60 p. 100 de la population est russe. Le président Kravchouk a prévenu que toute velléité d'indépendance risquerait de se terminer dans le sang. En Moldavie, dans la région située à l'est du Dniestr, les Russes et les Ukrainiens d'origine (qui composent ensemble 60 p. 100 de la population de la région) ont créé une république distincte, par crainte que la Moldavie ne se rallie une nouvelle fois à la Roumanie. Des combats intenses ont éclaté en mars 1992 entre les forces de sécurité moldaves et les séparatistes russes, ces derniers demandant l'aide du président Eltsine. En Estonie et en Lettonie, on a adopté des lois de citoyenneté exclusives, ou on est sur le point de le faire, et ces lois pourraient en fait priver du droit de vote les citoyens d'origine russe, qui composent environ le tiers de la population en Estonie et la moitié de la population de la Lettonie⁴⁶. Et dans les républiques d'Asie centrale, les citoyens d'origine russe ont souffert de discrimination au niveau de l'emploi et quittent la région en grand nombre.

Le destin de ces Russes, particulièrement en Ukraine et dans les États baltes, est une source constante d'inquiétude pour leurs compatriotes de la mère-patrie, chez qui ils ont suscité et nourri d'intenses sentiments nationalistes. On exerce sur le gouvernement de Russie d'énormes pressions pour qu'il protège ces minorités, mais ces vœux n'ont fait qu'enflammer les passions. Pendant ce temps, la Russie a fort à faire avec les groupes ethniques, ils sont plus de 100, qui vivent à l'intérieur de ses propres frontières. Les républiques autonomes à majorité musulmane de Tchétcheno-Ingoutie et de Tatarie ont refusé, en mars 1992, de signer le nouveau traité de la Fédération de Russie. La Tchétcheno-Ingoutie s'est déclarée indépendante en novembre 1991, amorçant ainsi avec M. Boris Eltsine une confrontation dans laquelle ce dernier a dû reculer. Il reste peu de place au compromis.

LA RELIGION

Tandis que l'attention d'une grande partie du monde portait sur les violents litiges ethniques dans des régions comme le Nagorny Karabakh et la Moldavie, on a observé des signes encourageants dans d'autres régions, sur le plan des droits de la personne et du développement démocratique. Certaines des améliorations les plus importantes au chapitre des libertés civiles dans les nouvelles républiques sont intervenues dans le domaine de la religion, car les gens, quelles que soient leurs croyances, ont désormais la liberté de pratique religieuse sans crainte d'interférence gouvernementale. Vasili Logvinenko, président de l'Union russe des Églises baptistes, a indiqué à l'un des députés que les Églises jouissent maintenant d'une entière liberté, mais que, après tant d'années d'oppression, il est parfois difficile de faire les ajustements nécessaires. Il a mentionné qu'il y avait eu des tensions entre l'Église orthodoxe et des confessions protestantes comme la sienne, mais qu'elles demeuraient relativement mineures. Par ailleurs, de nombreuses sectes comme les Témoins de Jéhovah et divers mouvements charismatiques affluent de divers coins du monde, mais M. Logvinenko croit qu'il existe également un véritable esprit oecuménique, citant comme exemple le fait que plusieurs confessions se sont donné la main pour construire un centre spirituel à Moscou.

Pour les Juifs de la Russie et des autres républiques, les changements ont été remarquables. On peut désormais enseigner l'hébreu sans crainte d'être arrêté et on publie même des textes en hébreu. Les synagogues ont non seulement repris leur vocation religieuse initiale, mais l'État leur accorde

⁴⁶ Le 26 février 1992, le Parlement d'Estonie prenait un décret exigeant que toutes les personnes établies en Estonie après l'occupation soviétique de 1940 ou nées de parents non estoniens demandent leur citoyenneté; les conditions d'admissibilité englobent la maîtrise de l'estonien, deux années de résidence permanente en Estonie et une période d'attente d'un an. Ceux qui ne disposent pas immédiatement de leur citoyenneté ne pourront participer aux élections parlementaires qui devraient avoir lieu cette année. Le projet de loi de la Lettonie sur la citoyenneté, adopté le 15 octobre 1991, exige que tous les non-Lettoniens soient résidents permanents depuis 16 ans et maîtrisent la langue du pays. Voir Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *CIS, Baltic States and Georgia: Nationality Legislation*, avril 1992; Helsinki Watch, *New Citizenship Laws in the Republics of the Former USSR*, 15 avril 1992.

même son appui, dans de nombreuses républiques, tout comme aux écoles et associations sportives juives. Dans le cadre de la libéralisation des lois sur l'immigration, un nombre sans précédent de Juifs russes peuvent désormais émigrer en Israël.

L'antisémitisme existe toujours à la base, et les Juifs demeurent la cible de certains segments de la presse libre. M. Sergei Kovalev, président du Comité des droits de la personne du Soviet suprême de Russie, a par exemple mentionné le «Dien», un quotidien à grand tirage. Mais même là, il semblerait que le phénomène soit en voie de se résorber. Au Bélarus, on prépare un projet de loi qui interdira la publication d'écrits haineux. De plus, le mouvement nationaliste slave, le Pamiat, connu pour ses tendances antisémites, ne suscite plus l'appui qu'il avait autrefois. Même si la population juive de la Russie et des autres républiques continue à régresser en raison de l'émigration en Israël (d'après certains, ils seraient désormais moins d'un million), cela découle davantage de facteurs économiques que de la persécution. On ne peut ignorer, comme le disait M. Natan Sharansky, que les «gens qui sont dans la misère économique cherchent un bouc émissaire», mais on ne saurait ignorer non plus les signes d'une culture juive florissante.

Dans un domaine étranger à la religion mais d'une importance cruciale du point de vue du respect des droits de la personne, le Comité a aussi observé que partout sauf en Ukraine et en Lettonie, des lois de l'époque stalinienne interdisant notamment l'activité homosexuelle entre adultes consentants demeuraient en vigueur. Un certain nombre de pays, dont le Canada, ont exprimé leurs préoccupations à ce sujet au sein de la CSCE et d'autres enceintes multilatérales, et le Comité considère important de les réitérer dans le présent rapport.

PARTENARIATS POUR UNE SOCIÉTÉ CIVILE

Le Canada peut jouer un rôle important en créant des partenariats avec les nouvelles républiques pour les aider à construire une société civile. Les fondements démocratiques demeurent très fragiles et l'Occident se doit d'apporter son aide en raison de l'obligation qu'imposent l'expérience et la bonne fortune.

En décembre 1991, le ministère des Affaires extérieures publiait un document intitulé *Thèmes et priorités de la politique étrangère : Mise à jour 1991-1992* dans lequel on déclarait que l'un des objectifs clés du Canada en politique étrangère était de garantir la démocratie et le respect des valeurs humaines. Même sans tenir compte du poids intrinsèque des valeurs de la démocratie et des droits de la personne, cet objectif trouve une justification très simple : « . . . à défaut de parvenir à un consensus sur les idéaux démocratiques et le souci d'un développement durable, l'ordre mondial pourrait en être profondément ébranlé. » Les décideurs et les chercheurs occidentaux s'entendent généralement pour dire que l'histoire prouve que les démocraties libérales se font rarement la guerre. L'échec de la démocratie serait un recul dangereux pour toute la collectivité internationale.

La meilleure façon de faire avancer le processus démocratique est peut-être de montrer aux nouvelles républiques de quelle façon fonctionne la démocratie. Une récente Mission de rapporteur de la CSCE en Ukraine, en Moldavie et au Bélarus a fait un compte rendu sur l'éventail complet des dispositions constitutionnelles et textes législatifs déjà adoptés par les parlements ou en cours de préparation et qui appuient les droits de la personne, la démocratie et la règle de droit. D'après cette

mission, des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en place d'une infrastructure constitutionnelle et législative qui permettra d'établir des mécanismes pratiques relatifs aux droits de la personne⁴⁷.

Mais des garanties constitutionnelles et des promesses juridiques, par elles-mêmes, ne créent pas d'institutions démocratiques solides et n'assurent pas une bonne compréhension des principes fondamentaux de la démocratie que les sociétés occidentales tiennent pour acquis. Une conférence organisée récemment par le Président de la Chambre des communes à l'intention de parlementaires d'Europe de l'Est et de l'ancienne URSS a fait ressortir ces écarts de conception qu'il faudra des années à combler. En même temps, les principaux «cerbères» des droits de la personne, faute d'un meilleur terme, demeurent les tribunaux généraux et le Bureau du procureur général. Cependant, ces institutions sont déjà lourdement surchargées et, qui plus est, leur personnel se compose en grande partie d'anciens membres du Parti communiste. On envisage, comme moyen de protéger les droits de la personne, la création de tribunaux administratifs spéciaux et d'ombudsmen, mais ce n'est pas encore chose faite⁴⁸.

M. Max Yalden, commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne et membre de la mission de la CSCE en Ukraine, en Moldavie et au Bélarus, croit que le Canada peut aider à combler ce vide. Il a affirmé au Comité : «il n'y a pas d'autre pays occidental qui ait des mécanismes plus perfectionnés que les nôtres pour assurer la protection des droits de la personne. Par «mécanismes», j'entends des commissions, des tribunaux et une vaste expérience dans ce domaine⁴⁹.» M. Yalden évoquait plus précisément les ombudsmen des provinces, mais le Canada possède une vaste gamme d'organismes de défense des droits de la personne, aux échelons fédéral et provincial, dont l'expérience et la compétence seraient inestimables pour les républiques. Cela cadrerait également avec des demandes précises des républiques. Par exemple, M. Yernetz, président du comité parlementaire ukrainien des droits de la personne, s'est dit très intéressé à obtenir du Canada une aide à la formation en matière de droits de la personne.

Le professeur Neil McFarlane a, au cours de sa comparution devant le Comité, insisté sur ce qui suit :

Le Canada pourrait jouer un rôle très important ici en encourageant des échanges systématiques de groupes et de personnes qui sont actifs dans la promotion des droits de la personne et de la démocratie. Cette approche offre divers avantages. Il n'y a pas là matière à intrusion ou affrontement, en conséquence, le risque de ressac est moindre. C'est une approche comparativement économique, et qui met en valeur les qualités du Canada. Les Canadiens éprouvent bon nombre de problèmes en matière de relations intercommunautaires et d'évolution constitutionnelle sur le plan fédéral qui ressemblent à certains égards, mais sans doute avec moins d'acuité, aux problèmes soviétiques. Nous disposons d'une plus longue expérience que la plupart des démocraties, dans l'analyse et la maîtrise de ces problèmes⁵⁰.

Sous les auspices du Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, les républiques reçoivent une certaine assistance dans le domaine du développement démocratique et des droits de la personne. Par exemple, dans le cadre de son Programme de stages, l'Association du Barreau canadien,

⁴⁷ *Report of the CSCE Rapporteur Mission to Ukraine, Moldova and Belarus, 8 au 16 mars 1992.*

⁴⁸ Les plans pour la nomination d'un ombudsman russe (responsable des droits de la personne devant le Parlement) sont en cours, mais cette charge ne sera probablement pas créée avant la fin de 1992 ou le début de 1993. Voir *The Edmonton Journal*, 3 janvier 1992.

⁴⁹ *Procès-verbaux et témoignages*, 31:10.

⁵⁰ *Procès-verbaux et témoignages*, 24:8.

qui permet depuis deux ans à des avocats de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est de venir parfaire leurs connaissances dans des études canadiennes, offre maintenant la même possibilité à des avocats de l'ex-Union soviétique. Cette année, la Fondation canadienne pour les droits de la personne admettra à son cours international sur les droits de la personne des participants des nouvelles républiques. Le Canada a terminé une évaluation des besoins des parlements des trois pays baltes. En octobre 1991, un constitutionnaliste canadien a participé à une conférence internationale qui a conseillé le gouvernement estonien dans la rédaction de sa nouvelle constitution.

Mais le Groupe de travail n'a pas encore tiré tout le parti possible du savoir-faire canadien du secteur public comme du secteur privé. Il reste encore beaucoup à faire. Par exemple, bien que le Canada ait une vaste expérience des mécanismes nécessaires pour améliorer et protéger les droits de la femme, aucun projet n'a été lancé dans ce domaine. Il faudrait que Condition féminine Canada, le ministère de la Justice, Élections Canada ainsi que les commissions fédérale et provinciales des droits de la personne participent davantage au programme gouvernemental d'assistance technique aux républiques. Il faut que le gouvernement non seulement multiplie et élargisse les programmes d'aide en matière de droits de la personne et de développement démocratique, mais qu'il mette à contribution tous les secteurs de la société canadienne, et notamment les ONG, les universités, les églises, les groupes de femmes et les associations juridiques.

La CSCE encourage vivement ses États membres, dont le Canada, à prendre de telles mesures. À cette fin, elle procède à un renforcement de ses propres organismes qui s'occupent directement de la surveillance et de la promotion des progrès touchant la «dimension humaine». À titre d'exemple, le Bureau des élections libres de Varsovie a été récemment rebaptisé Bureau des institutions démocratiques et des droits de la personne (BIDDP) et son mandat a été considérablement élargi. Il doit désormais servir de centre de partage et d'échange de l'information sur l'assistance et les compétences techniques disponibles ainsi que sur les programmes nationaux et internationaux qui visent à aider les nouvelles démocraties dans l'élaboration de leurs institutions. Le BIDDP facilitera les contacts entre l'Occident et les républiques, assurera la coordination avec d'autres organismes multilatéraux, par exemple le Conseil de l'Europe, et établira des contacts avec les ONG actives dans le domaine de la création des institutions démocratiques⁵¹. Le Canada doit faire tout son possible pour favoriser le perfectionnement des fonctions et méthodes des organismes de la CSCE qui offrent ce type d'aide. Malheureusement, le gouvernement semble hésiter à s'engager dans cette voie. Le Comité note avec regret la décision récente qu'il a prise de réduire le nombre des agents des Affaires extérieures qui collaborent directement avec ces organismes.

En plus de renforcer les institutions démocratiques des républiques, le Canada doit également suivre de près la montée des tensions ethniques dans les nouvelles républiques et les abus qui en découlent en matière de droits de la personne. Le Canada a reconnu la déclaration d'indépendance des 15 anciennes républiques de l'URSS. Cette reconnaissance, bien souvent, n'a pas été facile, car il y a des risques à agir précipitamment et à accorder une caution politique à des pouvoirs naissants. Sans doute parce que le gouvernement a perçu certains des périls sous-jacents, la réponse du Canada aux appels à l'autodétermination des diverses sous-régions, régions ou républiques autonomes de l'ancienne Union soviétique s'est traduite par une politique qu'on pourrait qualifier d'«indifférence bienveillante». La ligne officieuse du gouvernement du Canada semble être d'attendre et d'espérer que les problèmes s'estomperont.

⁵¹ Voir *Réunion de Prague du Conseil de la CSCE, les 30 et 31 janvier 1992 : Sommaire des conclusions.*

Cette attitude est particulièrement évidente en ce qui a trait à la Russie. En partie, cela vient de ce que la Russie est perçue comme la cheville capable de garantir la stabilité (ou du moins d'empêcher un conflit généralisé) et aussi parce que l'on croit que la Russie donne le ton à toute la région. Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Canada ne souhaite pas que toutes les petites enclaves ethniques demandent à être reconnues comme États-nations virtuels ou réels ici et là. Par ailleurs, le gouvernement doit tenir compte d'un autre facteur, car nombre des enclaves qui réclament leur souveraineté, particulièrement en Asie centrale et dans la région transcaucasienne, mais également certaines de la Fédération de Russie elle-même, sont islamiques; avec la fin de la Guerre froide, le Canada préférerait probablement une politique à tendance russe, plutôt qu'iranienne, par exemple, dans cette région.

Par contre, là où les luttes ethniques ont tourné à la violence, par exemple dans le Nagorny Karabakh, le Canada pourrait sans doute jouer un rôle plus actif. Il est essentiel que ces conflits ne dégénèrent pas davantage ou menacent la stabilité de la région. Le Canada et les autres pays occidentaux ont pressé les parties au conflit d'éviter de recourir à la violence, mais de plus en plus, on demande à la communauté internationale d'en faire davantage. À titre d'exemple, la CSCE prend actuellement des mesures pour renforcer son Centre de prévention des conflits, à Vienne, dans le but de jouer un rôle accru dans le règlement des différends en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. Compte tenu de sa grande réputation de médiateur et de gardien de la paix, le Canada devrait appuyer pleinement ces efforts.

En conséquence :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse des liens plus étroits avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, afin de renforcer la capacité de cet organisme de faire progresser le développement démocratique et le respect des droits de la personne et de trouver une solution aux différends dans les anciennes républiques de l'Union soviétique. À cette fin :

- 1. Le Canada doit continuer à participer activement aux activités de la CSCE;**
- 2. Le Canada doit encourager fortement l'expansion des institutions de la CSCE et, selon ses moyens financiers, consacrer plus de ressources canadiennes à ces efforts. Ces institutions englobent le Bureau des institutions démocratiques et des droits de la personne, à Varsovie, le Centre de prévention des conflits, à Vienne, ainsi que le Secrétariat de la CSCE.**

Le Comité recommande également au gouvernement du Canada, en étroite collaboration avec la CSCE, d'encourager et d'aider les diverses républiques à mettre en place les mécanismes pratiques des tribunaux et du bureau du procureur général; à titre d'exemple, il faudrait envisager, comme moyens de protéger les droits de la personne, la création de tribunaux administratifs (tribunaux spécialisés) et l'institution de l'ombudsman.

De plus, le Comité recommande au gouvernement du Canada, en collaboration avec la CSCE et d'autres organismes internationaux, d'offrir ses compétences juridiques dans la rédaction de textes juridiques et constitutionnels et la mise au point de mesures pratiques pour garantir leur mise en application.

Le Comité recommande en outre au gouvernement du Canada de participer autant que possible aux missions d'experts visant à surveiller les progrès du développement de la démocratie et des droits de la personne dans les nouveaux États.

Le Comité recommande au gouvernement de faire profiter les républiques du savoir-faire canadien en matière de promotion de la femme, en vue d'améliorer et de protéger les droits de la femme. L'aide devrait porter surtout sur la planification familiale, l'éducation sexuelle, les soins de santé, les soins aux enfants et la femme au travail.

Enfin, le Comité recommande au gouvernement du Canada de resserrer la collaboration entre les organisations non gouvernementales, les groupes féministes, les universités, les églises et les associations juridiques du Canada et des diverses républiques, dans le but de favoriser des échanges systématiques de groupes et de particuliers actifs dans la promotion de la démocratie et des droits de la personne. Il faudrait mettre l'accent sur les échanges de jeunes de manière à asseoir sur des bases solides le développement démocratique dans les républiques. Le CUSO pourrait servir de modèle.

Enfin, le Canada pourrait accélérer le processus de démocratisation dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique en liant son aide à la constance des progrès au chapitre des droits de la personne et de l'établissement de principes et d'institutions démocratiques. Ces derniers temps, le Canada insiste de plus en plus sur les droits de la personne, dans sa politique d'aide. À la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth à Harare en octobre 1991, le Premier ministre, M. Mulroney, déclarait que «depuis 1987, les droits de la personne ont été un facteur concret dans l'examen annuel, par le Cabinet canadien, de sa politique d'aide au développement. Depuis, le bilan d'un pays au chapitre des droits de la personne nous a aidé à évaluer la part de nos fonds d'aide au développement attribués à ce pays⁵².» Dans la même veine, le ministère des Affaires extérieures a déclaré clairement que «notre politique étrangère, y compris l'aide au développement, doit être claire sur notre engagement ferme au respect des droits de la personne, de la règle de droit et de la liberté économique et politique⁵³.»

Cela pose la question de savoir si le Canada doit imposer des conditions précises à son aide aux États naissants de l'ancienne Union soviétique. Divers témoins qui ont comparu devant le Comité ont exprimé des réserves à l'idée de lier la question des droits de la personne à l'aide étrangère. D'après le professeur Neil McFarlane de l'Université Queen's, un bilan politique positif repose dans une large mesure sur la stabilité économique :

Sans stabilité économique, il ne peut y avoir de bons résultats sur le plan des droits de la personne et des idées démocratiques. Dans la mesure où nous établissons un rapport très strict entre notre aide et ces résultats, nous sommes voués à l'échec dès le départ⁵⁴.

Certains ont ajouté que des conditions de ce genre pourraient être mal perçues par les nouvelles républiques et assimilées à une forme d'ingérence dans leurs affaires intérieures. De plus, si l'aide économique et les liens économiques sont freinés par des conditions touchant les droits de la personne, cela pourrait amplifier l'isolement et le désespoir des régimes répressifs. Ainsi, en Asie centrale, cela pourrait ouvrir la porte aux influences fondamentalistes du Moyen-Orient et simplement amplifier le problème des droits de la personne.

Le Comité ne conteste pas la validité de ces objections, mais il croit que le Canada ne peut se permettre de rester inactif devant des violations flagrantes des droits de la personne. Il faudra un plus grande coordination des programmes d'aide de l'Occident aux nouvelles républiques, pour que la conditionnalité produise un maximum d'effet. Dans l'intervalle, par contre, le Canada doit avoir une position ferme, dans les cas indiscutables de discrimination flagrante. Les lois sur la citoyenneté de l'Estonie et de la Lettonie doivent être sur ce plan examinées soigneusement par le gouvernement du Canada. C'est une question de principe, mais également de politique. Les lois discriminatoires dans

⁵² Notes d'un discours du Premier ministre Brian Mulroney, Rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth, Harare, Zimbabwe, le 16 octobre 1991.

⁵³ Affaires étrangères et Commerce extérieur Canada, *Thèmes et priorités de la politique étrangère : Mise à jour 1991-1992*, décembre 1991.

⁵⁴ *Procès-verbaux et témoignages*, 24:15.

les républiques baltes menacent d'alimenter les forces les plus réactionnaires de Russie. En même temps, elles exerceront une influence sur les autres républiques, par exemple en Asie centrale, où la situation pourrait encore être plus explosive. En conséquence :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de surveiller étroitement la formulation des projets de lois constitutionnelles et de lois sur les minorités dans les républiques (particulièrement les lois sur la citoyenneté dans les États baltes), afin de veiller à ce que les minorités ne souffrent pas de discrimination systématique. Si le gouvernement du Canada constate l'existence d'une telle discrimination, il devra faire les pressions diplomatiques les plus vives afin d'encourager ces gouvernements à modifier leurs politiques. S'ils ne bougent pas, le Canada devra mettre fin immédiatement à toute aide technique ou autre.

CONTEXTE

Pendant la dernière décennie, on croit que la principale menace à la sécurité était la puissance réelle ou potentielle de l'Union soviétique. De nos jours, la grande préoccupation dans cette région du monde est la faiblesse réelle ou potentielle, c'est-à-dire l'incapacité des États indépendants de l'ancienne soviétique de régler leurs différends, et la menace qui en découle pour la stabilité régionale.

Cette menace est d'autant plus grande que les forces armées soviétiques ont été au fait de recevoir de l'aide. M. Sergei Rogov, spécialiste de l'analyse stratégique à l'Institut canadien d'études stratégiques, a écrit le résultat de deux graves erreurs du président Eltsine, le chef et le président à l'étranger.

D'après M. Rogov, la première erreur de l'ancien dirigeant le président Eltsine a été de laisser les forces franches du marché à l'étranger, en laissant en place les forces armées de l'UE, pour garder le contrôle de l'armée, bien sûr, pour à son tour, pour le marché à l'étranger, la coopération de la force contre les républiques, sans même attendre les votes politiques. Il était évident que cela devait être impossible car, dans ce cas, le mouvement des forces armées n'est dans une mesure en plein effort, car les militaires, à l'exception de ceux qui ont gardé le contrôle des forces armées centralisées, ont en fait, dans les indépendants républiques qui composent, en le comprenant, l'ancienne machine militaire soviétique, et ce, de la domination militaire de Moscou, particulièrement dans les régions non contrôlées par Moscou.

Aux craintes des républiques se sont ajoutées les craintes de la puissance réelle ou potentielle de l'Union soviétique sur le sujet de la stabilité de certaines républiques, en particulier, de la Russie, qui a juste titre, c'est évident, d'être une menace possible contre les républiques indépendantes de la Russie — de la Russie de la Russie, et d'autres républiques de l'ancienne Union soviétique, tant soviétiques que non-soviétiques.

CHAPITRE V

Questions de sécurité

La désintégration de l'Union soviétique a aussi entraîné la dislocation de la plus grande puissance militaire au monde. C'est une rupture lourde de conséquences à cause des tensions entre une multitude de nouveaux États-nations qui manquent d'expérience, des difficultés de partage ou de départage de ressources militaires jusque-là indivisibles et de la nature de ces ressources, c'est-à-dire leur portée et leur puissance de destruction. Tout cela fait que les questions de sécurité sont les problèmes les plus délicats que doivent affronter les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique.

De plus, ces problèmes sont d'une extrême importance pour le reste du monde. Le sort de l'arsenal nucléaire soviétique, tant stratégique (longue portée) que tactique (courte portée), revêt un caractère d'urgence pour la communauté internationale. Le sort des vastes dépôts d'armes conventionnelles revêt une importance comparable. À cela s'ajoute le problème de la conversion de centaines d'industries de défense à des fins civiles et la démobilisation d'énormes effectifs, selon les intentions déclarées de plusieurs républiques, dont la Russie et l'Ukraine. Et, dans la foulée de Tchernobyl, on peut s'inquiéter de la sécurité des réacteurs nucléaires, dans ces pays, compte tenu de la rareté ou de l'absence d'autres sources d'énergie. Enfin, on s'inquiète de l'Arctique, de son état actuel et des moyens à prendre pour l'améliorer grâce à une coopération régionale. Ce sont là les questions qui ont préoccupé le Comité au cours de sa visite et qui sont les thèmes du présent chapitre.

CONTEXTE

Pendant la Guerre froide, on croyait que la principale menace à la sécurité était la puissance réelle ou potentielle de l'Union soviétique. De nos jours, la grande menace dans cette région du monde est la faiblesse réelle ou potentielle, c'est-à-dire l'incapacité des États successeurs de l'empire soviétique de régler leurs différends, et la menace qui en découle pour la stabilité régionale.

Cette menace est d'autant plus grande que les forces armées soviétiques ont été en fait dissociées de l'État. M. Sergei Rogov, spécialiste de l'analyse stratégique, a confié au Comité que ce problème est le résultat de deux graves erreurs du président Eltsine (Russie) et du président Kravchouk (Ukraine).

D'après M. Rogov, la première erreur a été commise lorsque le président Eltsine a donné les coudées franches au maréchal Shaposhnikov, commandant en chef des forces armées de la CEI, pour garder le contrôle de l'armée. Mentionnons à son crédit que le maréchal a résisté à l'utilisation de la force contre les républiques, sans même manifester de visées politiques. Il était cependant placé devant un dilemme impossible : de quelle façon maintenir des forces armées unies dans une union en plein effritement? En bon militaire, il a naturellement essayé de sauvegarder le concept des forces armées centralisées, mais en retour, cela a indisposé les nouvelles républiques qui craignaient, on le comprend, l'ancienne machine militaire soviétique, synonyme de la domination militaire de Moscou, particulièrement dans une période sans contrôle politique réel.

Aux craintes des républiques se sont ajoutés les doutes exprimés publiquement par le président Eltsine au sujet de la validité de certaines frontières entre celles-ci. On a supposé que cela visait particulièrement l'Ukraine qui, à juste titre, s'est efforcée d'obtenir toutes les assurances possibles contre les ambitions présumées de la Russie — de la flotte de la mer Noire aux autres armements de l'ancienne Union soviétique, tant conventionnels que nucléaires.

D'après M. Rogov, la seconde erreur est imputable au président Kravchouk, qui a obligé les militaires à choisir leur camp, en leur demandant à quel pays ils appartenaient. On leur a demandé de faire un choix politique, et ceci a créé une énorme confusion.

À titre d'exemple, la 14^e Armée soviétique, cantonnée à Tiraspol, sur la rive droite du Dniestr, en Moldavie, appartient à la région militaire d'Odessa, en Ukraine. En conséquence, elle a été réclamée par la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et l'hypothétique République du Dniestr, jusqu'à ce que le président Eltsine proclame finalement son appartenance à la Russie. Depuis, la présence permanente de la 14^e armée à cet endroit crée des frictions importantes dans les relations entre la Russie et la Moldavie. La Moldavie croit en effet que l'armée appuie les séparatistes qui cherchent à établir une république dans la région de Dniester. Heureusement, le président Eltsine a promis de retirer l'armée plutôt que de risquer une rupture des relations entre son pays et la Moldavie.

La perspective de l'Ukraine est très différente de celle de Moscou. On pourrait dire qu'au sein de la Communauté des États indépendants, la Russie accorde trop d'importance au premier mot du titre, alors que l'Ukraine ne s'intéresse qu'aux deux derniers dans la mesure où, bien entendu, les Ukrainiens acceptent l'existence même de la CEI. Bohdan Goryn, vice-président du Comité des affaires étrangères du Parlement ukrainien, a dit sans équivoque que «certains dirigeants russes cherchent à créer un nouvel empire».

Le major général George Zhyvitsa a déclaré au Comité que l'Ukraine était déterminée à devenir un État neutre, sans armes nucléaires et ayant une doctrine militaire purement défensive. Le 7 mai, soit bien en-deçà de l'échéance du 1er juillet convenue à l'origine, toutes les armes nucléaires tactiques en sol ukrainien avaient été transférées en Russie pour y être détruites. En outre, les forces armées ukrainiennes font l'objet d'une réduction draconienne, devant passer d'environ 600 000 militaires à l'heure actuelle à moins de 250 000 en 1998. L'État ukrainien, qui dispose d'un budget extrêmement limité pour le logement et le recyclage des ex-soldats, éprouve d'énormes difficultés par suite de la démobilisation rapide de ses troupes; toutefois, il n'entend pas ralentir le processus.

Tant que la Russie ne se sera pas engagée fermement et sans équivoque à respecter les frontières ukrainiennes, les tensions perdureront. Par contre, même avec un tel engagement, l'Ukraine et nombre d'autres républiques continueront à s'inquiéter de l'avenir de la Russie et des effets possibles des troubles politiques sur la stabilité générale de la région. Ces inquiétudes sont particulièrement vives en ce qui a trait aux armements nucléaires.

LES ARMEMENTS NUCLÉAIRES

La Russie, l'Ukraine, le Bélarus et le Kazakhstan sont les républiques de l'ancienne Union soviétique qui possèdent des armements nucléaires stratégiques et tactiques. La dispersion des armements nucléaires dans ces républiques rend extrêmement difficile la centralisation du commandement, du contrôle, des communications et des renseignements (C3I), facteur extrêmement important dans le fonctionnement ou le démantèlement d'un arsenal nucléaire. Néanmoins, le 24 mai 1992, les États-Unis ont signé avec ces quatre républiques un accord en vertu duquel l'Ukraine, le Bélarus et le Kazakhstan convenaient de détruire ou de transférer à la Russie toutes leurs armes nucléaires stratégiques et d'adhérer «le plus tôt possible» au Traité de non-prolifération des armes nucléaires de 1968. Les quatre anciennes républiques soviétiques ont en outre adhéré au Traité sur la réduction des armes stratégiques (START) signé par les présidents Bush et Gorbatchev en juillet 1991, mais jamais ratifié à cause du démantèlement de l'Union soviétique qui s'est produit cinq mois plus tard. Désormais, les cinq assemblées législatives nationales doivent ratifier le traité START.

Pourtant, malgré la signature de divers accords, respectés jusqu'à maintenant, une crainte demeure : et si un petit nombre des 27 000 armes nucléaires de l'ancienne Union soviétique venait à disparaître? Entre de mauvaises mains, cela pourrait provoquer une catastrophe. Seule la Russie

possède la capacité de détruire les armes de ces catégories, car elle seule possède les installations pour éliminer les combustibles nucléaires épuisés. On a déjà signalé à diverses reprises la découverte, dans d'autres pays, de plutonium et d'uranium de qualité armement d'origine soviétique.

L'Ukraine a promis l'enlèvement de la totalité des 176 armes stratégiques présentes sur son territoire d'ici la fin de 1994. Cependant, au cours de conversations avec le sous-ministre des Affaires étrangères et la parlementaire ukrainienne, M^{me} Larysa Skoryk, on a appris que si l'on demandait à l'Ukraine, au Bélarus et au Kazakhstan de remettre toutes leurs armes nucléaires à la Russie, ces républiques demanderaient à l'Occident de garantir l'inviolabilité de leurs frontières. Personne ne peut prévoir ce qui se produira en Russie, dans les quelques mois ou années qui viennent, et l'Ouest ne saurait négliger ce danger.

Le premier ministre Mulroney a déclaré que le Canada participerait à un programme international visant à aider les pays de l'ex-Union soviétique à détruire leurs armes nucléaires. Dans un discours à l'Université Johns Hopkins, le Premier ministre a dit : «Rien n'importe plus que de prévenir la prolifération des armes nucléaires. On ne peut se permettre aucune complaisance dans ce dossier.» Dans cette optique, il a indiqué que :

dans le cadre d'un effort international efficace, le Canada serait prêt à supprimer tous ses programmes de coopération économique, y compris en matière d'aide et de préférences tarifaires, avec tout pays, y compris les nouvelles républiques de l'ex-Union soviétique, qui, par son action ou son inaction, porterait préjudice au Traité de non prolifération⁵⁵.

Ce qu'il faut, c'est un programme complet de vérification du transfert et du démantèlement de toutes ces armes nucléaires, ainsi que de coordination d'une assistance technique à cette fin. Ce programme serait assorti de certaines garanties des puissances occidentales à l'endroit des États successeurs de l'Union soviétique, à savoir l'Ukraine, le Bélarus et le Kazakhstan, au sujet de l'inviolabilité de leurs frontières. En conséquence :

le Comité recommande au gouvernement du Canada d'encourager fortement les États successeurs de l'ancienne URSS à signer le Traité de non-prolifération des armes nucléaires. Le respect d'une politique responsable dans le secteur du nucléaire doit être un facteur essentiel dans nos décisions d'aide et d'assistance technique.

Le Comité recommande en outre au gouvernement d'user de ses bons offices et de prendre l'initiative, de concert avec d'autres pays occidentaux, d'établir un programme international de vérification pour contrôler le stockage et le démantèlement des armes nucléaires, tant stratégiques que tactiques, de l'ancienne Union soviétique. Ce programme devrait être accompagné de garanties données par les pays occidentaux sur l'inviolabilité des frontières actuelles dans l'ancienne Union soviétique, conformément aux lignes directrices établies par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

LES ARMEMENTS CONVENTIONNELS

La ratification de l'actuel Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), signé en novembre 1990, a été retardée à cause de la dissolution de l'Union soviétique. Les États successeurs ont de la difficulté à s'entendre sur leur part spécifique de plafonnement des principaux systèmes

⁵⁵ Cabinet du Premier ministre, Notes pour une allocution du premier ministre Brian Mulroney, Université Johns Hopkins, Baltimore, Maryland, 21 mai 1992, p. 5.

d'armement que le traité prévoyait pour l'Union soviétique. La grande difficulté est de faire en sorte que les États de l'ancienne Union soviétique en arrivent à décider du genre de forces armées qu'ils veulent.

Même si la ratification était menée rapidement, le traité s'appliquerait à un système de sécurité désormais désuet, c'est-à-dire à l'équilibre des forces entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Il serait plus conforme à l'évolution des rapports entre l'Est et l'Ouest d'amorcer une nouvelle ronde de négociations sur un problème de sécurité entièrement nouveau et visant une nouvelle constellation d'États.

Ces négociations sont nécessaires pour diverses raisons : prévenir ou du moins limiter le commerce naissant des armes, qui constitue hors de tout doute une tentation pour nombre des nouvelles républiques, réduire le risque d'une instabilité encore plus grande à l'intérieur de l'ancienne Union soviétique et diminuer les dépenses consacrées à la défense par les nouvelles républiques en période de grandes difficultés économiques.

En conséquence, le Comité recommande qu'une des grandes priorités des discussions sur le contrôle des armements dans le cadre des réunions de suivi d'Helsinki de la CSCE (qui devraient se terminer le 10 juillet) soit de reprendre l'étude de la question de l'équilibre des armes et forces conventionnelles en Europe.

CONVERSION DE L'APPAREIL MILITAIRE

Plusieurs des principaux gouvernements des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique ont entrepris un programme très ambitieux : convertir de grands volets de la machine militaire soviétique à des fins civiles. Ce processus de conversion compte trois aspects fondamentaux : 1) le démantèlement du gros des armements nucléaires soviétiques; 2) la démobilisation massive des militaires devenus excédentaires depuis la fin de la Guerre froide; 3) la restructuration du complexe militaro-industriel qui compte approximativement 2 500 entreprises et laboratoires de recherche dans l'ensemble de l'ancienne Union soviétique, et a un effectif de quelque 8 millions d'employés.

Pour donner une idée de l'ampleur de cette entreprise, le conseiller de l'État russe en matière de conversion, M. Mikhaïl Maley, a confié au Comité que le coût total, pour la Russie seulement, atteindrait 150 milliards de dollars. En dépit de ce coût, nombre d'analystes sont d'avis que la conversion des industries de défense de la Russie pour la production de biens civils est la clé de sa réforme économique et, partant, de la stabilité économique de l'État.

Les gouvernements de la Russie et de l'Ukraine sont devant un choix difficile. En Russie, une des solutions possibles mise de l'avant par des économistes, dont le premier vice-premier ministre, M. Yegor Gaidar, consiste en des réductions radicales dans la production d'armes et en une conversion rapide, même si cela se traduit par de multiples fermetures d'usines. Jusqu'à présent, le gouvernement a réussi à réduire les dépenses militaires de 85 p. 100 au chapitre de l'approvisionnement et de 65 p. 100 dans la recherche et le développement, et s'attend que 2 millions de personnes de l'industrie des armements perdent leur emploi d'ici la fin de 1992⁵⁶.

On espère qu'en laissant les entreprises libres de se débrouiller pendant 12 à 18 mois tout en versant leur plein salaire aux employés mis à pied, l'industrie de défense pourra, grâce à son niveau de perfectionnement technologique, produire, après cette période de transition, des marchandises civiles de qualité élevée, concurrentielles sur les marchés mondiaux.

⁵⁶ Aleksei Izyumov, «The Key to Russian Reform», *Newsweek*, 20 avril 1992.

Par ailleurs, les dirigeants militaires et leurs alliés à Moscou et à Kiev, notamment le vice-président de Russie Alexandre Rutskoi, pressent le gouvernement d'adoucir ses restrictions aux exportations d'armes. Même si les exportations d'armes de l'Union soviétique sont tombées de 12,2 milliards de dollars en 1989 à un seuil estimatif de 5 milliards de dollars en 1991, les représentants du gouvernement de Russie pensent que les exportations d'armes pourraient procurer cette année au pays des recettes de 8 milliards de dollars ou davantage.

En Ukraine, Victor Antonov, ministre des Industries de défense et de la Conversion, a confié au Comité que l'objectif du gouvernement était de convertir environ 700 entreprises. Parmi la longue liste des coentreprises éventuelles que M. Antonov a remise au Comité, certaines concordent avec les capacités canadiennes. Mentionnons entre autres la production de systèmes de communication par satellite, de télévisions et d'antennes de télévision par satellite, de téléphones et de centraux téléphoniques automatiques, d'équipement de navigation ainsi que de systèmes informatiques et de traitement de textes — qui devraient intéresser les firmes canadiennes.

Si les industries de défense de l'Ukraine se convertissent dans l'un ou l'autre des trois secteurs prioritaires, elles bénéficieront de dégrèvements d'impôt de 50 p. 100, 30 p. 100 et 20 p. 100 respectivement. Ces secteurs prioritaires sont :

- 1) production alimentaire (p. ex., matériel agricole, matériel de transformation des aliments, réfrigération, etc.);
- 2) santé humaine (p. ex., entreprises des secteurs de la médecine, des produits pharmaceutiques et de l'écologie);
- 3) biens de consommation (p. ex., téléviseurs, ordinateurs, aspirateurs, etc.).

Le général George Zhyvitsa, d'Ukraine, a évoqué l'immense défi que pose la réduction du nombre d'officiers et de soldats ordinaires dans l'armée. Il a dressé un tableau complexe de problèmes sociaux : chômage, manque de logements, besoins de recyclage. Le gouvernement s'est lancé dans le recyclage (il compte en ce moment quatre centres qui privilégient le commerce et l'informatique), mais il a désespérément besoin de ressources. Selon l'ambassade canadienne à Moscou, M. Gaidar, vice-premier ministre de Russie, a estimé qu'il faudrait 3 000 \$ pour recycler un officier, soit environ 600 millions de dollars au total. D'après les chiffres officiels, plus de 200 000 familles d'officiers sont actuellement sans logis en Russie, dont environ 10 000 à Moscou seulement.

De façon à combler le vide économique, les gouvernements occidentaux doivent envisager la création d'un «Fonds de conversion international» afin d'offrir des prêts pour la conversion des entreprises militaires à des fins pacifiques dans l'ensemble de l'ancienne Union soviétique. Au départ, le fonds pourrait être alimenté par les contributions des gouvernements et des institutions financières de l'Ouest. Voici ce qu'a préconisé le politicologue russe Aleksei Izyumov :

L'un des projets valables serait de créer des centres internationaux de formation et d'éducation pour les chercheurs, les ingénieurs et les travailleurs de l'industrie militaire. Ces centres, financés par l'entremise du Fonds de conversion international et d'autres sources, pourraient faciliter l'emploi et le recyclage des employés du complexe militaro-industriel et rendre ainsi plus facile leur réintégration à la vie civile⁵⁷.

Le Comité croit que la conversion des industries militaires à des fins civiles pourrait être le facteur le plus important d'encouragement de la réforme économique. De manière à faciliter ce projet essentiel,

⁵⁷ *Ibid.*

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, par l'entremise de ses contacts internationaux et multilatéraux, préconise la création d'un «Fonds de conversion international» — un organisme de prêts à conditions libérales — qui offrirait des prêts à faible taux d'intérêt pour la conversion des entreprises militaires à des fins pacifiques dans l'ensemble de l'ancienne Union soviétique. Ces prêts pourraient être offerts aux industries privées, de même qu'à d'autres initiatives, par exemple des centres de formation et de recherche pour les chercheurs et les ingénieurs.

AUTRES QUESTIONS NUCLÉAIRES

Les républiques de l'ancienne Union soviétique font face à un autre problème nucléaire urgent : la sécurité de leurs réacteurs. La catastrophe de la centrale nucléaire de Tchernobyl, près de Kiev, au coeur de l'Ukraine, a eu un effet dévastateur sur l'Union soviétique. On estime que, même aujourd'hui, le gouvernement ukrainien consacre environ 10 p. 100 de son budget à réparer les séquelles de Tchernobyl. Cela soulève la question de la soixantaine de réacteurs de cette région qui fonctionnent toujours bien que nombre d'entre eux éprouvent les mêmes types de problèmes techniques que Tchernobyl. D'après l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), 26 de ces 60 réacteurs présentent de graves lacunes sur le plan de la sécurité et 14, des défauts importants.

Le Comité a appris que les Arméniens, après un hiver total sans combustible parce que l'Azerbaïdjan avait interrompu l'alimentation en énergie, comptent réactiver une ancienne centrale à Medzamore, à 15 kilomètres de la capitale, Erevan. Leurs propres administrateurs les ont mis en garde contre pareille entreprise, car la centrale est située sur une faille sismique et sa fusion éventuelle, que l'on croit certaine, se traduirait par une catastrophe environnementale internationale. Pourtant, les Arméniens estiment avoir les mains liées car toutes les autres possibilités leur semblent fermées. Même dans l'ancienne Allemagne de l'Est, où quatre réacteurs ont été fermés immédiatement après l'unification, on n'a pas encore trouvé d'autres sources d'énergie.

M. Maurice Strong, secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a affirmé que «pendant que le monde se prépare au Sommet de la Terre . . . jusqu'à 40 catastrophes potentielles comme Tchernobyl risquent de survenir dans l'ancienne Union soviétique et en Europe centrale⁵⁸. M. Strong a demandé la création d'une commission internationale qui collaborerait avec chaque pays et l'AIEA et dont la première tâche serait d'évaluer les risques les plus graves sur le plan de la sécurité, afin de les atténuer immédiatement. La Commission spéciale de l'ONU sur l'Irak est la preuve que, si besoin est, il est possible de créer ce genre d'organisme et d'arriver rapidement à le faire fonctionner.

Le «groupe des 24» principaux pays industrialisés a mis sur pied un groupe de travail spécial afin d'examiner le problème de la sécurité nucléaire. Mais les responsables de l'AIEA soutiennent que l'aide occidentale est mal coordonnée et inefficace et fait double emploi. Par ailleurs, on signale qu'un plan important est en cours de préparation en vue du sommet du G7 prévu pour le débat de juillet à Munich. Le plan, qui tient compte du point de vue de l'AIEA, prévoirait l'installation de dispositifs de sécurité plus modernes sur certains réacteurs, la fermeture de réacteurs non sécuritaires et le recours à d'autres sources d'électricité. Ce programme coûterait entre 10 et 20 milliards de dollars US, qui seraient obtenus grâce à des subventions gouvernementales directes, à des prêts garantis par les gouvernements ainsi qu'à des prêts fournis par des institutions de développement dont la Banque

⁵⁸ Maurice Strong, «40 Tchernobyls Waiting to Happen», *The New York Times*, 22 mars 1992.

mondiale, la BERD et la Banque européenne d'investissement de la Communauté européenne⁵⁹. Le ministre de l'Énergie du Canada, Jake Epp, à l'occasion d'un voyage en Russie et en Ukraine à la fin de mai, a indiqué que le Canada était prêt à vendre de l'équipement nucléaire et à offrir son expertise à l'un ou l'autre de ces pays⁶⁰.

L'un des problèmes liés au nucléaire est celui des chercheurs qui construisent et exploitent les réacteurs et les armements. Même si le président Eltsine a augmenté la rémunération des chercheurs nucléaires à 5 000 roubles par mois, cela ne règle pas la situation des techniciens nucléaires et c'est loin de ce que les autres pays pourraient offrir s'ils souhaitaient s'assurer les services de ce personnel. Bruce Blair, de la Brookings Institution, a proposé que le gouvernement des États-Unis verse aux chercheurs 30 000 \$ par an pour qu'ils travaillent à d'autres projets, par exemple la modernisation dans le secteur de l'énergie nucléaire ou la dépollution. En mai, à Lisbonne, où les représentants d'une cinquantaine de pays s'étaient réunis pour discuter de l'aide à l'ex-Union soviétique, les États-Unis, le Japon, la Communauté européenne, le Canada et la Suède se sont engagés à verser un total de 75 millions de dollars US au Centre international des sciences et de la formation à Moscou afin d'aider au recyclage des scientifiques dans des projets civils. La contribution du Canada s'élèvera à 2,5 millions de dollars⁶¹.

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'appuyer fortement le concept d'un programme international sur la sécurité nucléaire dans les pays de l'ancien bloc soviétique. Ce programme serait organisé de concert avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, ou sous son égide, et avec chacun des pays touchés d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique, afin d'évaluer les problèmes les plus graves en matière de sécurité nucléaire et de veiller à ce que les ressources appropriées soient mobilisées pour atténuer les risques.

Le gouvernement doit également encourager la Commission de contrôle de l'énergie atomique à signer des protocoles d'entente avec les pays visés d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique pour permettre à l'EACL d'offrir son assistance technique, et à donner suite à ces protocoles d'entente le plus rapidement possible. Le Canada devrait accorder à l'Ukraine et au Bélarus une assistance technique spéciale pour les aider à atténuer les conséquences les plus graves de la catastrophe de Tchernobyl.

LA COOPÉRATION DANS L'ARCTIQUE

L'Arctique est une région géographique importante que la Russie et le Canada ont en commun. Pourtant, les profils de peuplement et de développement diffèrent largement. Au Canada, moins de 100 000 personnes vivent dans l'Arctique, dont 45 p. 100 d'autochtones. En Russie, 10 millions de personnes vivent dans le Nord, notamment 185 000 autochtones (plus de 5 fois leur nombre dans le Nord canadien). De même, le nord de la Russie est beaucoup plus développé sur les plans économique et industriel que le Nord canadien. À cause des affinités qui existent entre leurs populations autochtones et de leurs ressemblances fondamentales, les deux pays ont manifestement intérêt à partager leurs expériences et à collaborer entre eux.

La coopération officielle du Canada avec l'Union soviétique au sujet de l'Arctique a commencé dans les années 1960. Par la suite, son ampleur a fluctué selon les aléas de la Guerre froide, mais un changement d'orientation permanent est survenu sous le leadership de Mikhaïl Gorbatchev, lorsque nombre d'ententes ont été signées dans les domaines scientifique, culturel et environnemental.

⁵⁹ Paul Lewis, «U.S. and Six Plan Nuclear Cleanup in Eastern Europe», *The New York Times*, 21 mai 1992.

⁶⁰ «Canada prepared to help prevent second A-accident», *The Globe and Mail*, 30 mai 1992.

⁶¹ «\$80-millions pledged to retrain scientists», *The Globe and Mail*, 25 mai 1992.

Au cours de la visite au Canada du président Boris Eltsine de Russie, au début de 1992, lui et le premier ministre Mulroney ont signé, le 1^{er} février, une déclaration appuyant la création d'un Conseil international de l'Arctique pour protéger les ressources et les populations nordiques. En même temps, les deux pays s'engageaient à intensifier leur collaboration sur le plan commercial et technologique.

Il existe deux grands secteurs où le Canada et la Russie doivent appuyer une collaboration immédiate : les questions de sécurité et l'environnement.

L'environnement est un domaine où la coopération entre gouvernements est essentielle. La Russie s'est déjà causée à elle-même, ainsi qu'à la Norvège et à la Finlande, des torts considérables par ses fonderies de nickel; des milliers d'acres de forêts russes et norvégiennes, autrefois saines, sont désormais des terres arides en raison des pluies acides dont ces fonderies sont la cause. Élément encore plus menaçant et particulièrement dangereux pour le Canada : les réacteurs nucléaires du nord de la Russie. Toute catastrophe comme Tchernobyl, dans cette région, affecterait directement le Canada. Enfin, mentionnons la question des déchets radioactifs déversés par l'Armée soviétique dans l'océan Arctique. Même si ces déversements ont lieu près de la côte russe, c'est un problème qui peut quand même toucher le Canada.

Le Canada et la Russie ne sont plus antagonistes, en ce qui a trait à l'océan Arctique. Malheureusement, il reste encore des questions de sécurité qui touchent cette région. Entre autres, le président Eltsine aurait ordonné qu'on prépare un deuxième emplacement pour des essais nucléaires souterrains à Novaya Zemlya, une île russe de l'Arctique, pour le cas où il lèverait l'actuel moratoire unilatéral de la Russie sur les essais nucléaires à la fin de 1992.

En 1987, le Président soviétique M. Gorbatchev a prononcé à Mourmansk un discours dans lequel il a préconisé plusieurs régimes de contrôle des armements. Le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, après des consultations auprès des Inuit, des responsables gouvernementaux, des chercheurs universitaires et des citoyens intéressés, a répondu en formulant plusieurs propositions. Parmi celles-ci, deux méritent encore d'être examinées : la création d'une zone démilitarisée dans l'océan Arctique et la nomination d'un ambassadeur canadien des Affaires circumpolaires.

L'existence d'une zone démilitarisée dans l'Arctique serait utile à plusieurs égards. Tout d'abord, elle confinerait les deux principaux antagonistes de la Guerre froide à une région plus restreinte d'activité militaire. Elle réduirait en outre, par une mise en application avec vérification suffisamment rigoureuse, la détérioration environnementale de l'Arctique. Compte tenu du fait que les machines militaires de la planète sont collectivement les plus gros pollueurs du monde, c'est une préoccupation non négligeable.

Enfin, la nomination d'un ambassadeur canadien des Affaires circumpolaires serait une bonne façon d'afficher les intentions du Canada au sujet de l'Arctique. En affectant un ambassadeur à ces questions, le Canada ferait connaître son intention de prendre au sérieux les affaires de l'Arctique et le Conseil international de l'Arctique.

En conséquence, le Comité recommande :

que le Canada encourage le Conseil international de l'Arctique à s'occuper surtout des questions de sécurité et de l'environnement, et qu'il préconise et appuie notamment un régime multilatéral de normes environnementales pour cette région;

que le Canada appuie la création d'une zone démilitarisée dans l'océan Arctique, au-delà de la limite de 200 milles de chaque pays de l'Arctique. Aucun équipement militaire ne serait autorisé à traverser cette zone sans l'approbation expresse des autres signataires. De plus, du matériel nucléaire ne pourrait traverser la région à moins qu'il ne soit utilisé dans les mécanismes de propulsion du navire ou du sous-marin;

que le gouvernement du Canada nomme un ambassadeur des Affaires circumpolaires.

discours du «Rideau de fer» en 1946, Mikhaïl Gorbatchev, ex-président de l'Union soviétique, a prononcé le 7 mai 1992 un discours sur le thème «Le fleuve du temps et l'impératif d'agir». Ce thème était une allusion à sa conviction qu'un point tournant de l'histoire était arrivé, qui exigeait une action concertée de la communauté internationale, sous peine de laisser passer à jamais des occasions importantes.

Le Canada a été étroitement associé à la création et au soutien des institutions nées après la Seconde Guerre mondiale : l'OTAN, les Nations Unies ainsi que les principales institutions financières internationales. Aujourd'hui, à ce tournant critique, le Canada a la même possibilité de participer à la construction et au remodelage des institutions centrales nécessaires à une nouvelle période de l'histoire.

Pour la plupart, ces institutions sont d'origine internationale et pour cette raison, nombre des recommandations formulées dans le présent rapport sont à caractère multilatéral. Pour attirer les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique dans la communauté mondiale et notamment dans l'orbite d'une Europe élargie, une coopération internationale s'impose. En conséquence, le Canada souhaite appuyer cet effort international.

En même temps, le Canada doit tenir compte de ses propres intérêts nationaux, ce qui nous oblige à concentrer nos ressources et à cibler nos efforts sur les moyens qui servent les objectifs à long terme de notre pays. Il faut arrêter des choix stratégiques et agir en conséquence. Dans son témoignage devant le Comité, le politologue Franklin Griffiths a rappelé les incertitudes auxquelles fait face l'ancienne Union soviétique et a insisté sur la nécessité que la politique canadienne s'adapte avec une certaine souplesse à ces incertitudes. Par ailleurs, il a aussi demandé :

Quelle pourraient être les objectifs du Canada à cet égard? En bien, il s'agit d'accroître le sens en place d'une démocratie tout simplement... le respect de l'environnement... la prospérité²².

Ce sont là les objectifs mêmes que le Canada proposerait de poser en principes directeurs de la politique canadienne et au premier chapitre de présent rapport. Il n'est pas inutile de les rappeler ici :

La politique canadienne à l'égard des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique doit reposer sur les principes de coopération qui suivent :

Premièrement, toutes les formes de coopération canadienne ont comme objectif essentiel la promotion de la prospérité, de la démocratie, des droits de la personne et du respect de l'environnement.

Deuxièmement, la coopération canadienne se traduit par des partenariats qui font appel au gouvernement, au milieu des affaires, aux syndicats, aux organismes non gouvernementaux, aux universités, aux églises et aux autres secteurs de la société canadienne.

²² North-south et development 2214.

CHAPITRE VI

Le Canada à l'aube d'une ère nouvelle

Au collège Westminster de Fulton, Missouri, où Winston Churchill a prononcé son célèbre discours du « Rideau de fer » en 1946, Mikhaïl Gorbatchev, ex-président de l'Union soviétique, a prononcé le 7 mai 1992 un discours sur le thème « Le fleuve du temps et l'impératif d'agir ». Ce thème était une allusion à sa conviction qu'un point tournant de l'histoire était arrivé, qui exigeait une action concertée de la communauté internationale, sous peine de laisser passer à jamais des occasions importantes.

Le Canada a été étroitement associé à la création et au soutien des institutions nées après la Seconde Guerre mondiale : l'OTAN, les Nations Unies ainsi que les principales institutions financières internationales. Aujourd'hui, à ce tournant critique, le Canada a la même possibilité de participer à la construction et au remodelage des institutions centrales nécessaires à une nouvelle période de l'histoire.

Pour la plupart, ces institutions sont d'envergure internationale et, pour cette raison, nombre des recommandations formulées dans le présent rapport sont à caractère multilatéral. Pour attirer les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique dans la communauté mondiale et notamment dans l'orbite d'une Europe élargie, une coopération internationale s'impose. En conséquence, le Canada souhaite appuyer cet effort international.

En même temps, le Canada doit tenir compte de ses propres intérêts nationaux, ce qui nous oblige à concentrer nos ressources et à cibler nos efforts sur les moyens qui serviront les objectifs à long terme de notre pays. Il faut arrêter des choix stratégiques et agir en conséquence. Dans son témoignage devant le Comité, le politologue Franklyn Griffith a rappelé les incertitudes auxquelles fait face l'ancienne Union soviétique et a insisté sur la nécessité que la politique canadienne s'adapte avec une certaine souplesse à ces incertitudes. Par contre, il a aussi demandé :

Quels pourraient être les objectifs du Canada à cet égard? Eh bien, il s'agit d'encourager la mise en place d'une démocratie tout simplement, . . . le respect de l'environnement, . . . la prospérité⁶².

Ce sont là les objectifs mêmes que le Comité préconisait de poser en principes directeurs de la politique canadienne, au premier chapitre du présent rapport. Il n'est pas inutile de les rappeler ici :

La politique canadienne à l'égard des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique doit reposer sur les principes de coopération qui suivent :

Premièrement, toutes les formes de coopération canadienne ont comme objectif essentiel la promotion de la prospérité, de la démocratie, des droits de la personne et du respect de l'environnement.

Deuxièmement, la coopération canadienne se traduit par des partenariats qui font appel au gouvernement, au milieu des affaires, aux syndicats, aux organismes non gouvernementaux, aux universités, aux églises et aux autres secteurs de la société canadienne.

⁶² Procès-verbaux et témoignages, 25:14.

Troisièmement, comme les ressources financières sont limitées, il faut donner la priorité à une coordination nationale et internationale efficace de l'aide.

Le Comité croit en outre que pour mener à bien ce programme de coopération avec énergie et imagination, il serait opportun que le gouvernement crée un nouveau poste d'ambassadeur spécialement responsable de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est et qui serait chargé de coordonner, au sein de l'Administration fédérale, les investissements et l'aide en Europe centrale et dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique.

Le Comité recommande en outre que le gouvernement désigne comme premier ambassadeur un Canadien de renom possédant de solides lettres de créance.

Le Canada doit consacrer plus de ressources aux efforts nationaux et internationaux. C'est là une question d'intérêt national. Le journaliste Lawrence Martin a parlé avec éloquence de l'importance de la Russie pour le Canada.

Nous avons également des liens spéciaux avec la Russie qui, de tous les pays au monde et même de l'Occident, est celui qui ressemble le plus au nôtre : territoire septentrional, type d'agriculture, richesses naturelles, climat, tradition de hockey et multiculturalisme. De toutes les grandes nations du monde, seule la Russie partage notre «nordicité», le sentiment de faire partie intégrante du Nord⁶³.

Le Comité est réceptif à une bonne partie de ce que disait M. Martin et croit que, particulièrement avec le retrait des Forces canadiennes de l'Europe, le Canada doit s'engager par d'autres voies, politiques, économiques, voire militaires, par des moyens comme le règlement des différends et le maintien de la paix, dans les affaires de l'Europe. Cet engagement est bon pour l'Europe, mais il l'est aussi pour le Canada.

D'un autre côté, le Comité s'inquiète moins actuellement des ressources consacrées à la Russie que des maigres ressources et du peu d'attention consacrées surtout à l'Ukraine mais aussi aux républiques baltes. À vrai dire, le Comité craint plutôt que le Canada risque de passer à côté de possibilités importantes dans ces pays. Pour reprendre les propos du député ukrainien, M. Bohdan Goryn, «depuis un siècle, le nom du Canada éveille une résonance toute particulière chez tous les Ukrainiens.» Encore plus qu'en Russie, le Canada a comparativement des avantages importants à offrir à ces républiques. De l'avis du Comité, l'exemple devrait venir du Parlement.

Le Comité recommande que le Parlement du Canada veuille à l'établissement d'une association parlementaire canado-ukrainienne ou d'un sous-comité de l'Association parlementaire Canada-Europe qui contribuerait à stimuler au palier parlementaire les nombreux projets d'échange et de coopération entre les peuples canadien et ukrainien.

Prenons un exemple à titre d'illustration. M. Bogdan Krawchenko, directeur de l'Institut canadien d'études ukrainiennes à l'Université de l'Alberta et actuellement conseiller auprès du Parlement ukrainien, nous a parlé de l'accès et de l'influence dont bénéficient les Français en Ukraine. Selon lui, leur avantage est attribuable, dans une large mesure, au fait que la France y a une grande ambassade, très active et pourvue d'un bon effectif ce qui, selon lui, lui a valu d'être remboursée plusieurs fois de son investissement initial par la richesse des marchés commerciaux qu'elle a obtenus par la suite.

⁶³ Procès-verbaux et témoignages, 25:7.

M. Krawchenko a ajouté que les Français ont concentré leurs efforts, en accordant leur appui à un Institut d'administration publique d'après le modèle de l'École nationale d'administration de France, pour la formation des fonctionnaires. M. Krawchenko lui-même, qui est Canadien, joue un rôle important dans cette initiative. En conséquence :

Le Comité recommande au Canada d'augmenter sa représentation diplomatique dans l'ancienne Union soviétique, particulièrement dans certaines régions. Dans un premier temps, ce devrait être en Ukraine et dans les républiques baltes, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Il faut comprendre que cette augmentation est d'une importance cruciale pour amplifier et approfondir les échanges et les liens commerciaux entre ces pays et le Canada.

IMMIGRATION ET VOYAGES

Au cours des discussions que le Comité a tenues avec le personnel des ambassades à Moscou et à Kiev, plusieurs questions importantes ont été abordées concernant l'immigration et les déplacements entre le Canada et les nouvelles républiques de l'ex-Union soviétique. L'une d'elles a trait à certaines limites de la Convention de Genève relativement au statut de réfugié dans une Union soviétique désintégrée.

La difficulté, en ce qui a trait à la Convention de Genève, est qu'elle repose sur la nationalité et que seule la citoyenneté soviétique est reconnue. Selon les normes de Genève, nul ne peut être réfugié à moins d'être hors du pays de sa nationalité. En conséquence, les nombreuses allégations de persécution émanant de citoyens des nouvelles républiques qui vivent à l'extérieur des frontières de celles-ci sont vaines puisque tous, officiellement, demeurent citoyens soviétiques. Il est évident que les nouvelles républiques doivent le plus rapidement possible adopter des lois sur la citoyenneté, mais dans bien des cas, cette possibilité même est entravée par des désaccords sur précisément qui doit être citoyen. Un des moyens que le Canada doit envisager pour régler ce problème est de rétablir un programme spécial de «catégorie désignée» pour les réfugiés de l'ancienne Union soviétique.

Le programme de «catégorie désignée» est entré en vigueur en 1976, en même temps que la *Loi sur l'immigration* de 1976. En vertu de ce programme, on accorde le statut de réfugié de fait à des personnes qui ne peuvent autrement être considérées comme des réfugiés par la Convention de Genève de 1952 ou son amendement de 1967, car même si elles peuvent vivre dans des conditions assimilables à celles des réfugiés, cela se passe à l'intérieur de leur propre pays.

Il existe trois types de catégories désignées : exilé volontaire, qui s'appliquait à l'ancienne Union soviétique et aux pays de l'Est mais qui a été abandonnée le 31 août 1990 en ce qui a trait à l'Europe de l'Est; Indochinois, qui s'applique au Cambodge, tandis que le Laos et le Vietnam, auxquels elle s'appliquait antérieurement, font actuellement l'objet de modalités transitoires; prisonniers politiques et personnes opprimées, qui s'applique actuellement au Salvador et au Guatemala et qui s'appliquait antérieurement à la Pologne et au Chili, notamment. Cette dernière catégorie est celle qui offre le plus de souplesse, car elle autorise le gouvernement du Canada à choisir selon ce critère des personnes qui vivent à l'intérieur d'un pays.

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier la possibilité d'établir un programme spécial de «catégorie désignée» pour les réfugiés de l'ancienne Union soviétique. Cette désignation à l'endroit des prisonniers politiques et des personnes opprimées conférerait à ces personnes le statut de réfugiés de fait, malgré les limites de la Convention de Genève de 1952.

Une autre question signalée à l'attention du Comité a été le coût élevé des visas dans les nouvelles républiques de l'ex-Union soviétique, compte tenu de leurs monnaies dévaluées. À l'heure actuelle, le Canada est à peu près le seul pays occidental qui continue à exiger une somme importante (50 \$ CAN) des citoyens des républiques qui veulent visiter le Canada. En effet, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon n'exigent rien du tout, tandis que la France demande 100 roubles, l'équivalent d'un de nos dollars. Des frais de 50 \$ ne décourageront peut-être pas les gens d'affaires, mais ils représentent plusieurs mois de salaire pour la moyenne des citoyens de Russie, d'Ukraine et des autres républiques. Étant donné que la politique canadienne devrait viser entre autres à encourager les voyages et les échanges entre le Canada et ces pays dans tous les secteurs, le Comité souhaite qu'on corrige cette situation. En conséquence :

Le Comité recommande que le ministère des Affaires extérieures revoise ses règles concernant les visas des visiteurs d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, y compris les nouvelles républiques de l'ex-Union soviétique, en vue de les faire concorder avec celles des autres pays occidentaux.

Afin d'éliminer toute trace du vieux «rideau de fer» et ouvrir les portes aux voyages et aux échanges, le gouvernement devrait se pencher sur les accords aériens avec l'Ukraine et les États baltes. À l'heure actuelle, le Canada a des accords aériens avec 61 pays du monde. La Russie a succédé à l'Union soviétique en tant que partenaire dans l'accord qui liait le Canada à cette dernière. En vertu de cet accord, les avions d'Aeroflot peuvent atterrir à l'aéroport de Mirabel, près de Montréal, en provenance soit de New York soit de divers endroits d'Europe, et les avions canadiens peuvent atterrir à Moscou depuis n'importe quel endroit du Canada. Toutefois, aucune compagnie aérienne canadienne n'a jamais exercé le droit prévu dans cet accord.

Compte tenu de la taille de la communauté ukrainienne au Canada, le Comité est convaincu qu'on devrait examiner les possibilités de liaisons aériennes entre, mettons, Edmonton et Kiev, avec arrêts à Winnipeg et à Toronto. À cette fin :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage la possibilité de signer un accord aérien avec le gouvernement d'Ukraine.

• • •

Le Canada peut par lui-même faire oeuvre utile sur certains plans pour favoriser la collaboration avec les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. Le Comité s'est efforcé de tracer un certain nombre de voies possibles et s'attend qu'un ambassadeur spécialement responsable de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est ait le mandat d'en découvrir davantage et de les mettre en application. Par contre, évidemment, et nous le précisons au premier chapitre du présent rapport, le Canada ne peut rien faire sur le plan des macro-mesures nécessaires pour faire face aux défis les plus élémentaires de l'ancienne Union soviétique. En fait, même si, par quelque bizarre accident, le Canada offrait le genre d'aide massive nécessaire, les pays les moins développés du monde pourraient à juste titre l'accuser d'avoir ignoré leurs besoins légitimes et, à bien des égards, encore plus pressants.

En conséquence, le Canada doit faire preuve de sélectivité; il doit effectuer des choix stratégiques comme ceux que le Comité a exposés au présent chapitre, afin que ses initiatives jouissent d'un certain avantage ou d'une certaine efficacité. Par ailleurs, le Canada doit joindre ses efforts à ceux des pays qui partagent ses idées. À chaque occasion, le Canada doit souligner l'importance de la coordination des efforts internationaux, c'est-à-dire l'action concertée dont parlait M. Gorbatchev. Si le Canada est un intervenant mineur sur ces plans, il peut au moins lancer un message clair. Enfin, dans le but de donner plus de portée à son aide, le gouvernement du Canada doit s'efforcer dans toute la mesure du possible de créer des partenariats, de faire participer les Canadiens de tous les milieux et de tous les secteurs de la société. Seul ce genre de programme saura rallier le coeur et l'esprit de la population canadienne.

Liste des recommandations

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer de nouvelles stratégies régionales qui conviennent au système entièrement nouveau d'États et au nouvel équilibre des pouvoirs en Eurasie, territoire qui s'étend du centre de l'Europe à la côte du Pacifique. Le gouvernement doit également manifester son intention de se concentrer sur certains États, notamment l'Ukraine et les républiques baltes d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, avec lesquels le Canada a des liens historiques. (page 6)

Par conséquent, le Comité recommande que le programme d'aide du Canada soit plus transparent et fasse l'objet d'un plus grand débat public afin d'aider le gouvernement à élaborer une stratégie d'aide intégrée à long terme à l'intention des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. Une telle stratégie doit compléter notre politique d'aide au tiers monde et non être en concurrence avec elle. (page 10)

À cette fin, le Comité recommande au gouvernement d'accorder une attention particulière, dans sa stratégie d'aide, à l'Ukraine et aux États baltes. (page 10)

Le gouvernement devrait encourager les pays du G7 et d'autres pays donateurs à se réunir le plus tôt possible afin de se concerter sur un ensemble de mesures d'aide aux autres républiques de l'ex-Union soviétique qui correspondent proportionnellement à celles prises à l'égard de la Russie. (page 10)

Le Comité recommande aussi que le gouvernement hausse ses marges de crédit en faveur de la Russie, de l'Ukraine et des États baltes. (page 10)

Le Comité recommande au gouvernement d'accorder plus d'importance à l'assistance technique aux nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. Tout en fournissant cette aide, le gouvernement doit encourager la formation de partenariats entre les centres de spécialistes privés et les organismes non gouvernementaux canadiens et leurs pendants dans les républiques. Il faudrait donner à ces organisations un rôle plus important et plus soutenu dans le processus d'octroi de l'aide. L'aide technique devrait, dans le secteur économique, porter sur l'agriculture, l'énergie, l'environnement et le développement commercial. Les connaissances acquises par le Canada dans la formation de gestionnaires devraient aussi être offertes, peut-être sous les auspices du Centre canadien de gestion. (page 12)

Le Comité recommande également que le groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est publie des rapports trimestriels afin que le public puisse examiner de plus près le programme d'aide technique du gouvernement et que l'on en améliore ainsi l'efficacité. (page 12)

C'est pourquoi, il recommande au gouvernement canadien de prendre des mesures pour coordonner l'aide humanitaire fournie par de simples citoyens et de fournir des avions pour en assurer la livraison. (page 13)

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement du Canada, dans ses rencontres et négociations multilatérales, insiste sur l'importance d'une coordination efficace dans la prestation de l'assistance technique et humanitaire. À cette fin, le Canada

doit recommander le concept d'une agence internationale de coordination de l'aide, de préférence sur le modèle d'une institution réelle, par exemple l'Organisation de coopération et de développement économiques. (page 13)

Le Comité constate que les intentions des nouvelles républiques en matière de réforme économique, de progrès démocratique, de bonne administration, de droits de la personne, de désarmement nucléaire, de vente d'armes et de développement durable préoccupent la population canadienne. Le gouvernement doit donc faire en sorte qu'il y ait une coordination des politiques d'aide des États occidentaux afin d'arriver à un certain consensus sur la conditionnalité de l'aide. (page 14)

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement du Canada, dans ses efforts pour promouvoir une économie de marché dans l'ancienne Union soviétique et favoriser les débouchés pour les investisseurs canadiens, offre en priorité l'assistance technique d'organismes économiques clés, par exemple Investissement Canada, la Banque du Canada, le Surintendant des institutions financières, la Société du crédit agricole, Emploi et Immigration Canada, les organismes environnementaux appropriés et d'autres, afin de garantir la mise en place d'un cadre réglementaire à la fois propice à l'investissement privé et soucieux du bien public. (page 17)

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse valoir à l'Ukraine et aux autres États successeurs de l'URSS l'urgence et l'importance de confirmer le plus tôt possible deux ententes clés qui touchent l'investissement commercial et que le Canada a conclues avec l'Union soviétique peu avant son démembrement. Il s'agit de l'Accord sur la protection de l'investissement étranger et de la Convention de double imposition. Au besoin, que ce soit pour accélérer l'adoption de ces mesures législatives ou pour en faciliter la mise en application, le gouvernement pourrait aider à rédiger cette loi et d'autres mesures législatives économiques clés et à élaborer des programmes visant à sensibiliser les bureaucraties visées. (page 18)

Le Comité recommande que le gouvernement, en consultation avec le Conseil commercial Canada-URSS et le secteur privé canadien en général, entreprenne une étude systématique afin de trouver des moyens d'encourager l'investissement privé dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique et le commerce avec elles, en offrant des garanties d'investissement et des avantages fiscaux. En même temps, le gouvernement devrait explorer avec les républiques la possibilité d'établir des régimes d'assurance capables de compenser les éventuels obstacles à l'investissement canadien comme des changements soudains dans le régime fiscal ou des risques environnementaux imprévus. (page 20)

Le Comité recommande au gouvernement ou à la Commission canadienne du blé d'accéder d'urgence à la demande du gouvernement de la Russie d'inclure les frais de transport dans la marge de crédit de 1,5 milliard de dollars consentie récemment par la Commission canadienne du blé. (page 21)

Le Comité demande que Radio-Canada international consacre aux questions agricoles une part appréciable de sa programmation destinée à l'ancienne Union soviétique. RCI devrait chercher à obtenir des fonds à cette fin auprès du Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, y compris des fonds pour faire de la publicité dans les médias locaux et faire savoir que le Canada offre ce genre de service de vulgarisation agricole sur ondes courtes. (page 21)

Le Comité recommande au gouvernement d'explorer la possibilité de créer une sorte de programme «prêt-bail» pour offrir du matériel de pompage et de l'équipement au secteur de l'énergie dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. (page 22)

Le Comité adresse ses félicitations au gouvernement pour avoir augmenté l'effectif du bureau commercial de l'Ambassade du Canada à Moscou, qui couvre désormais 10 des nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique, notamment la Russie. Par contre, le Comité recommande au gouvernement d'envisager également la mise en place de consulats dans certains des principaux centres régionaux de la Russie et de l'Ukraine et dans les capitales de républiques clés, par exemple le Kazakhstan, afin de favoriser le mécanisme de décentralisation et de démonopolisation du pouvoir. Le Comité recommande également au gouvernement de nommer dans les plus brefs délais un nouvel ambassadeur en Ukraine, d'ouvrir l'ambassade de Kiev et de prévoir suffisamment de place pour tenir des foires commerciales et autres expositions commerciales et culturelles, et d'affecter un personnel commercial assez nombreux en Ukraine également. (page 23)

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse des liens plus étroits avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, afin de renforcer la capacité de cet organisme de faire progresser le développement démocratique et le respect des droits de la personne et de trouver une solution aux différends dans les anciennes républiques de l'Union soviétique. À cette fin :

1. Le Canada doit continuer à participer activement aux activités de la CSCE;
2. Le Canada doit encourager fortement l'expansion des institutions de la CSCE et, selon ses moyens financiers, consacrer plus de ressources canadiennes à ces efforts. Ces institutions englobent le Bureau des institutions démocratiques et des droits de la personne, à Varsovie, le Centre de prévention des conflits, à Vienne, ainsi que le Secrétariat de la CSCE. (page 33)

Le Comité recommande également au gouvernement du Canada, en étroite collaboration avec la CSCE, d'encourager et d'aider les diverses républiques à mettre en place les mécanismes pratiques des tribunaux et du bureau du procureur général; à titre d'exemple, il faudrait envisager, comme moyens de protéger les droits de la personne, la création de tribunaux administratifs (tribunaux spécialisés) et l'institution de l'ombudsman. (page 33)

De plus, le Comité recommande au gouvernement du Canada, en collaboration avec la CSCE et d'autres organismes internationaux, d'offrir ses compétences juridiques dans la rédaction de textes juridiques et constitutionnels et la mise au point de mesures pratiques pour garantir leur mise en application. (page 33)

Le Comité recommande en outre au gouvernement du Canada de participer autant que possible aux missions d'experts visant à surveiller les progrès du développement de la démocratie et des droits de la personne dans les nouveaux États. (page 33)

Le Comité recommande au gouvernement de faire profiter les républiques du savoir-faire canadien en matière de promotion de la femme, en vue d'améliorer et de protéger les droits de la femme. L'aide devrait porter surtout sur la planification familiale, l'éducation sexuelle, les soins de santé, les soins aux enfants et la femme au travail. (page 33)

Enfin, le Comité recommande au gouvernement du Canada de resserrer la collaboration entre les organisations non gouvernementales, les groupes féministes, les universités, les églises et les associations juridiques du Canada et des diverses républiques, dans le but de

favoriser des échanges systématiques de groupes et de particuliers actifs dans la promotion de la démocratie et des droits de la personne. Il faudrait mettre l'accent sur les échanges de jeunes de manière à asseoir sur des bases solides le développement démocratique dans les républiques. Le CUSO pourrait servir de modèle. (page 34)

Le Comité recommande au gouvernement du Canada de surveiller étroitement la formulation des projets de lois constitutionnelles et de lois sur les minorités dans les républiques (particulièrement les lois sur la citoyenneté dans les États baltes), afin de veiller à ce que les minorités ne souffrent pas de discrimination systématique. Si le gouvernement du Canada constate l'existence d'une telle discrimination, il devra faire les pressions diplomatiques les plus vives afin d'encourager ces gouvernements à modifier leurs politiques. S'ils ne bougent pas, le Canada devra mettre fin immédiatement à toute aide technique ou autre. (page 35)

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'encourager fortement les États successeurs de l'ancienne URSS à signer le Traité de non-prolifération des armes nucléaires. Le respect d'une politique responsable dans le secteur du nucléaire doit être un facteur essentiel dans nos décisions d'aide et d'assistance technique. (page 39)

Le Comité recommande en outre au gouvernement d'user de ses bons offices et de prendre l'initiative, de concert avec d'autres pays occidentaux, d'établir un programme international de vérification pour contrôler le stockage et le démantèlement des armes nucléaires, tant stratégiques que tactiques, de l'ancienne Union soviétique. Ce programme devrait être accompagné de garanties données par les pays occidentaux sur l'inviolabilité des frontières actuelles dans l'ancienne Union soviétique, conformément aux lignes directrices établies par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. (page 39)

En conséquence, le Comité recommande qu'une des grandes priorités des discussions sur le contrôle des armements dans le cadre des réunions de suivi d'Helsinki de la CSCE (qui devraient se terminer le 10 juillet) soit de reprendre l'étude de la question de l'équilibre des armes et forces conventionnelles en Europe. (page 40)

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, par l'entremise de ses contacts internationaux et multilatéraux, préconise la création d'un «Fonds de conversion international» — un organisme de prêts à conditions libérales — qui offrirait des prêts à faible taux d'intérêt pour la conversion des entreprises militaires à des fins pacifiques dans l'ensemble de l'ancienne Union soviétique. Ces prêts pourraient être offerts aux industries privées, de même qu'à d'autres initiatives, par exemple des centres de formation et de recherche pour les chercheurs et les ingénieurs. (page 42)

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'appuyer fortement le concept d'un programme international sur la sécurité nucléaire dans les pays de l'ancien bloc soviétique. Ce programme serait organisé de concert avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, ou sous son égide, et avec chacun des pays touchés d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique, afin d'évaluer les problèmes les plus graves en matière de sécurité nucléaire et de veiller à ce que les ressources appropriées soient mobilisées pour atténuer les risques. (page 43)

Le gouvernement doit également encourager la Commission de contrôle de l'énergie atomique à signer des protocoles d'entente avec les pays visés d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique pour permettre à l'EACL d'offrir son assistance technique, et

à donner suite à ces protocoles d'entente le plus rapidement possible. Le Canada devrait accorder à l'Ukraine et au Bélarus une assistance technique spéciale pour les aider à atténuer les conséquences les plus graves de la catastrophe de Tchernobyl. (page 43)

En conséquence, le Comité recommande :

que le Canada encourage le Conseil international de l'Arctique à s'occuper surtout des questions de sécurité et de l'environnement, et qu'il préconise et appuie notamment un régime multilatéral de normes environnementales pour cette région;

que le Canada appuie la création d'une zone démilitarisée dans l'océan Arctique, au-delà de la limite de 200 milles de chaque pays de l'Arctique. Aucun équipement militaire ne serait autorisé à traverser cette zone sans l'approbation expresse des autres signataires. De plus, du matériel nucléaire ne pourrait traverser la région à moins qu'il ne soit utilisé dans les mécanismes de propulsion du navire ou du sous-marin;

que le gouvernement du Canada nomme un ambassadeur des Affaires circumpolaires. (pages 44-45)

Le Comité croit en outre que pour mener à bien ce programme de coopération avec énergie et imagination, il serait opportun que le gouvernement crée un nouveau poste d'ambassadeur spécialement responsable de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est et qui serait chargé de coordonner, au sein de l'Administration fédérale, les investissements et l'aide en Europe centrale et dans les nouvelles républiques de l'ancienne Union soviétique. (page 48)

Le Comité recommande en outre que le gouvernement désigne comme premier ambassadeur un Canadien de renom possédant de solides lettres de créance. (page 48)

Le Comité recommande que le Parlement du Canada veille à l'établissement d'une association parlementaire canado-ukrainienne ou d'un sous-comité de l'Association parlementaire Canada-Europe qui contribuerait à stimuler au palier parlementaire les nombreux projets d'échange et de coopération entre les peuples canadien et ukrainien. (page 48)

Le Comité recommande au Canada d'augmenter sa représentation diplomatique dans l'ancienne Union soviétique, particulièrement dans certaines régions. Dans un premier temps, ce devrait être en Ukraine et dans les républiques baltes, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Il faut comprendre que cette augmentation est d'une importance cruciale pour amplifier et approfondir les échanges et les liens commerciaux entre ces pays et le Canada. (page 49)

Le Comité recommande au gouvernement d'étudier la possibilité d'établir un programme spécial de «catégorie désignée» pour les réfugiés de l'ancienne Union soviétique. Cette désignation à l'endroit des prisonniers politiques et des personnes opprimées conférerait à ces personnes le statut de réfugiés de fait, malgré les limites de la Convention de Genève de 1952. (page 49)

Le Comité recommande que le ministère des Affaires extérieures revoie ses règles concernant les visas des visiteurs d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, y compris les nouvelles républiques de l'ex-Union soviétique, en vue de les faire concorder avec celles des autres pays occidentaux. (page 50)

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage la possibilité de signer un accord aérien avec le gouvernement d'Ukraine. (page 50)

ANNEXE A

Liste des témoins

Organismes et individus	Fascicule	Date
L'honorable Barbara McDougall Secrétaire d'État aux Affaires étrangères	15	le 19 novembre 1991
À titre personnel		
Andrei Kozyrev Ministre des Affaires étrangères, République socialiste fédérale soviétique de la Russie	18	le 28 novembre 1991
Vadim Fotinov Journaliste	19	le 3 décembre 1991
Bohdan Bociurkiw Département de sciences politiques de l'Université Carleton	19	le 3 décembre 1991
Joan Debardeleben Département d'études soviétiques de l'Université Carleton	20	le 4 février 1992
David Dodge Sous-ministre Ministère des Finances	20	le 4 février 1992
Lou Naumovski Directeur administratif Conseil des affaires Canada-URSS	20	le 4 février 1992
John Lamb Directeur administratif Centre canadien du contrôle des armements	20	le 4 février 1992
David Crenna Expert-conseil Centre canadien du contrôle des armements	20	le 4 février 1992
Remy Hyppia Candidat au doctorat Université du Québec	22	le 11 février 1992
Professeur Lubomyr Luciuk Département de sciences politiques Collège militaire royal	22	le 11 février 1992

Organismes et individus	Fascicule	Date
Professeur Aurel Braun Département de sciences politiques Université de Toronto	22	le 11 février 1992
Professeur Neil McFarlane Département des études politiques de l'Université Queen's	24	le 18 février 1992
Professeur Magdalena Opalski Centre d'études canado-soviétiques de l'Université Carleton	24	le 18 février 1992
Alan Kagedan Analyste de stratégies Université McGill	24	le 18 février 1992
Max Yalden Président Commission canadienne des droits de la personne	31	le 2 avril 1992
David Wright Sous-ministre adjoint, Europe Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur	32	le 7 avril 1992
Marvin Wadinsky Gestionnaire de programme, Groupe de travail sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est (ancienne Union soviétique) Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur	32	le 7 avril 1992
John DiGangi Directeur adjoint, Relations avec l'Europe centrale et l'Europe de l'Est Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur	32	le 7 avril 1992
À MOSCOU		
Ramazan G. Abdulatipov Président de la Chambre des nationalités Soviet suprême de Russie		
Pierre Asselin Bureau de Moscou Bell Canada International		

Organismes et individus

Sergei Avrushenko

Directeur, bureau de Moscou
Conseil commercial Canada-URSS

Carl E. Axelsen

Président, Axelsen Industries (1984) Ltd.,
qui représente les entreprises étrangères à Moscou

Alexander V. Blokhin, député

Président du sous-comité parlementaire sur
l'autonomie locale, Fédération de Russie

Yelena Bonner

Militante pour les droits de la personne, Moscou

Colonel Donald D. Dalziel

Attaché militaire
Ambassade du Canada, Moscou

Dr. Sergei U. Danilov

Chargé de recherche
Institute of the USA and Canada
Académie des sciences de Russie

David Evans

P.W. Sawatsky Co. (Moscou)
Société immobilière et entreprise de construction dont
le centre d'opérations est Winnipeg

Andrew Ivanyi

Directeur général
Hôtel Aerostar de Moscou

Alexander A. Konovalov

Académie des sciences de Russie
Vice-président,
Centre pour le contrôle des armements et la stabilité
stratégique,
Association de politique étrangère

Sergei Kovalev, député

Président, Comité parlementaire sur les droits de la
personne
Fédération de Russie

Michaïl D. Maley

Conseiller d'État pour les problèmes de conversion
Fédération de Russie

Jeannette Matthey

CBC Radio

Organismes et individus

Mervyn R. Meadows

Conseiller et consul
Ambassade du Canada (actuellement affecté à Erevan,
Arménie)

Juliet O'Neill

Correspondant en chef à Moscou
Southam News of Canada

Sergei K. Oznobichtchev

Académie des sciences de Russie
Directeur adjoint
Centre pour le contrôle des armements et la stabilité
stratégique
Association de politique étrangère

Carol A.M. Patterson

Avocat
Baker & McKenzie (Moscou)

Anotoly A. Porokhovskiy

Directeur adjoint
Académie des sciences de Russie

Paule Robitaille

Le Soleil

Nikolai T. Ryabov

Président de la Chambre des républiques
Soviet suprême de Russie

Leslie Shepherd

Bureau de Moscou
Associated Press

Jim Sheppard

Correspondant principal
URSS et Europe de l'Est
La Presse canadienne

Oleg G. Shibko

Chef du Département international
Parti démocrate de Russie (PDR)

Margaret Skok

Premier secrétaire (Agriculture)
Bureau commercial
Ambassade du Canada, Moscou

Marc Winer

McDonald's, Moscou

Organismes et individus

À KIEV

Victor Antonov

Ministre de l'Industrie de défense et de la conversion

Boris Balan

Coordonnateur de programme
Fondation de la Renaissance internationale

Borys M. Bazilewsky

Conseiller principal
Département des relations internationales
Secrétariat du Soviet suprême
(«Verkhovna Rada») d'Ukraine

Nestor Gayowsky

Chargé d'affaires
Ambassade du Canada en Ukraine

Alexander Dron, député

Soviet suprême d'Ukraine

Bohdan Goryn, député

Vice-président,
Commission des affaires étrangères
Soviet suprême d'Ukraine

Yaroslav Y. Kondratiev, député

Membre du Praesidium et président de la Commission
sur l'ordre juridique et la prévention de la
criminalité du Soviet suprême d'Ukraine

Dr. Oleksandr P. Kotsuba, député

Membre du Praesidium et président de la Commission
sur la loi et l'ordre,
Soviet suprême d'Ukraine

Volodomyr Lanovoy

Vice-premier ministre responsable de la réforme
économique

Oleksandr L. Nechiporenko, député

Membre de la Commission des affaires étrangères,
Soviet Suprême d'Ukraine
Vice-président du Barreau d'Ukraine

Volodymir M. Pylypchuk, député

Membre du Praesidium et président de la Commission
sur la réforme et la gestion de l'économie,
Soviet suprême d'Ukraine

Organismes et individus

Organismes et individus

Yuriy Weretelnik

Ministère ukrainien de l'Environnement

À KIEV

Ivan Zaits, député

Soviet suprême d'Ukraine

Membre du Comité exécutif, «Rukh»

Victor Anisimov

Ministre de l'Industrie de détail et de la consommation

Boris Salim

Coordinateur de programme

Projet de la Renaissance internationale

Boris M. Borovskiy

Conseiller principal

Département des relations internationales

Secrétariat du Soviet suprême

(Verkhovna Rada) d'Ukraine

Nestor Gavrysh

Chargé d'affaires

Ambassade du Canada en Ukraine

Alexander Egor, député

Soviet suprême d'Ukraine

Bohdan Egor, député

Vice-président

Commission des affaires étrangères

Soviet suprême d'Ukraine

Myroslav Y. Kondratiev, député

Membre du Parlement et président de la Commission

sur l'ordre juridique et le principe de la

citoyenneté du Soviet suprême d'Ukraine

Dr. Oleksandr B. Kozmin, député

Membre du Parlement et président de la Commission

sur la loi et l'ordre

Soviet suprême d'Ukraine

Volodymyr Lanovyy

Vice-premier ministre responsable de la réforme

économique

Oleksandr L. Netchiporuk, député

Membre de la Commission des affaires étrangères

Soviet suprême d'Ukraine

Vice-président du Parlement d'Ukraine

Volodymyr M. Fylychuk, député

Membre du Parlement et président de la Commission

sur la réforme et le gestion de l'économie

Soviet suprême d'Ukraine

Demande de réponse du gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (*fascicules nos 15, 18, 19, 20, 22, 24, 31, 32, 37 et 38*) est déposé.

Respectueusement soumis, *John Bosley (président)*,

Le président,

JOHN BOSLEY, c.p., député

Procès-verbal

LE JEUDI 11 JUIN 1992

(49)

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos à 11 h 05, dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de John Bosley (*président*).

Membres du Comité présents: Lloyd Axworthy, Gabrielle Bertrand, John Bosley, Jesse Flis, Benno Friesen, Ricardo Lopez, Svend Robinson et Walter Van de Walle.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Vincent Rigby, attaché de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Gregory Wirick, conseiller de recherche.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur la situation dans les républiques de l'ancienne Union soviétique.

Avec le consentement unanime, le Comité délibère de ses travaux à venir.

Il est convenu, — Que le Comité tienne un déjeuner de travail le jeudi 4 juin pour discuter de son projet de rapport.

Il est convenu, — Selon la politique d'accueil de la Chambre des communes, que le président soit autorisé à payer les frais du déjeuner offert aux délégués de la République fédérale d'Allemagne à l'Assemblée de l'Atlantique nord, le 12 mai 1992 .

Il est convenu, — Que le Comité retienne les services de David Crenna, du Centre pour le contrôle des armes, du 1er avril au 24 juin 1992, afin d'étudier les obstacles à la diversification et les technologies à double usage, pour les besoins du Sous-comité sur l'exportation des armes.

Il est convenu, — Que le Comité retienne les services de Ernie Regehr, du Projet Ploughshares, du 1er avril au 24 juin 1992, pour mener une étude sur l'appui du gouvernement à la production et à l'exportation de matériel militaire.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à payer à l'Institut d'études américaines et canadiennes de l'Académie des sciences de Russie, les documents qu'il a livrés au Comité permanent, à l'occasion de son étude des républiques de l'ancienne Union soviétique.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 120, le Comité retienne les services de Georges Royer pour réviser la version française des quatre rapports qu'il présentera à la Chambre des communes, du 8 au 23 juin.

Il est convenu, — Que le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, pour aider le Comité dans ses travaux et qu'un contrat de services, valable du 1er avril au 31 décembre 1992, soit adopté.

Avec le consentement unanime, le président présente le Premier rapport du Sous-comité du développement et des droits de la personne.

Il est convenu,—Que le Premier rapport du Sous-comité soit adopté pour être présenté à la Chambre.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur les républiques de l'ancienne Union soviétique.

Il est convenu,—Que le projet de rapport soit adopté pour être présenté à la Chambre.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président présente le rapport à la Chambre.

À 12 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Ellen Savage

