



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**DÉVELOPPER LES OBJECTIFS QUE POURSUIT
LE CANADA EN MATIÈRE DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DANS LE CAUCASE MÉRIDIONAL
ET EN ASIE CENTRALE**

**Rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et commerce international**

**Bill Graham, député
Président**

Juin 2001

**DÉVELOPPER LES OBJECTIFS QUE POURSUIT
LE CANADA EN MATIÈRE DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DANS LE CAUCASE MÉRIDIONAL
ET EN ASIE CENTRALE**

**Rapport du Comité permanent des affaires étrangères
et commerce international**

**Bill Graham, député
Président**

Juin 2001

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bill Graham

VICE-PRÉSIDENTS

Colleen Beaumier

Monte Solberg

MEMBRES

Jean Augustine

Keith Martin

L'hon. George Baker

Deepak Obhrai

Bill Casey

Pat O'Brien

Rick Casson

Pierre Paquette

John Harvard

Denis Paradis

Stan Keyes

Bernard Patry

Francine Lalonde

Svend Robinson

L'hon. Diane Marleau

PERSONNEL

Marie Danielle Vachon
Greffière du Comité

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
John Wright
Gerry Schmitz

AUTRES DÉPUTÉS PARTICIPANT À CETTE ÉTUDE

Maud Debien

Lee Morrisson

Gurmant Grewal

Yves Rocheleau

Ted McWhinney

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1)(a) du Règlement, votre Comité a effectué une étude sur la promotion des objectifs de la politique étrangère du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le présent rapport est quelque peu différent des études habituelles du Comité permanent des affaires étrangères et commerce international. En effet, bien que le mandat du Comité couvre un vaste éventail de sujets, celui-ci a rarement eu l'occasion de formuler des recommandations à l'égard de la politique à adopter au sujet de régions où les intérêts et les activités du Canada sont limités dans le présent, mais vont à coup sûr augmenter dans l'avenir. C'est le cas des huit États nouvellement indépendants de Transcaucasie et d'Asie centrale qui font l'objet du présent rapport.

C'est une suggestion de l'honorable Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères, qui est à l'origine de notre étude. M. Axworthy s'était rendu compte que cette région éloignée présentait des enjeux importants du point de vue de la sécurité pour le Canada et qu'elle constituait par ailleurs une sorte de « nouvelle frontière » offrant des possibilités intéressantes à explorer pour le Canada. Le Comité a accepté de tenter d'offrir des recommandations sur cette région peu connue des Canadiens, et il espère que le présent rapport contribuera à mieux faire connaître le rôle potentiel que le Canada pourrait y jouer.

Comme on le verra, les audiences que le Comité a tenues à Ottawa et les voyages très instructifs qu'il a effectués dans certains des pays les plus importants de cette région fort complexe l'ont convaincu de l'importance de ces États et de l'opportunité de nous y intéresser de plus près. La situation exige, d'une part, une politique à long terme pour soutenir la résolution des conflits, la transition et le développement dans ces pays et y promouvoir les objectifs de la politique étrangère du Canada comme la sécurité, la prospérité et la bonne gouvernance et, d'autre part, un accroissement à court terme de la présence du Canada sur le terrain. Nous espérons que notre rapport contribuera à identifier les enjeux et les priorités dont il faudra tenir compte pour fixer les objectifs de nos relations avec cette région en essor.

Les élections fédérales de novembre 2000 ont retardé l'achèvement du présent rapport, mais le Comité estime que ses conclusions demeurent valables et qu'elles permettront d'améliorer notre politique à l'égard de cette région. La multiplication des relations bilatérales entre le Canada et ces États constituera certainement un élément essentiel de cette politique, mais l'étude du Comité montre aussi que l'on peut utilement exploiter les organisations multilatérales et même les tribunes interparlementaires pour encourager la coopération.

Un rapport d'une telle complexité et d'une telle portée n'aurait pas été possible sans la collaboration des nombreuses personnes dévouées et talentueuses qui ont accepté de travailler pendant de longues heures à son élaboration. Nos deux attachés de recherche, Gerald Schmitz et James Lee, y ont apporté leur savoir-faire et leur

compétence de rédacteurs. Qu'ils soient remerciés et félicités pour avoir réalisé le regroupement et la synthèse d'un si grand nombre de témoignages et pour avoir clairement orienté le Comité dans l'élaboration de ses recommandations.

Les greffières, Janice Hilchie et Marie Danielle Vachon, ainsi que les membres du personnel du Comité, Caroline Martin, Diane Lefebvre et Adèle Levergneux, doivent être remerciées pour leur efficacité. Elles ont fait en sorte que notre travail et nos déplacements soient réalisés de la façon la plus professionnelle et la plus productive, toujours avec calme et bonne humeur, malgré des circonstances souvent difficiles. Il faut aussi remercier les nombreux traducteurs, correcteurs, interprètes, consolistes, et autres collaborateurs, de même que les membres du Service des publications, sans qui notre travail n'aurait pas été réalisable.

Un voyage de ce genre impose beaucoup de tension aux membres du corps diplomatique en poste dans les endroits visités. Aussi aimerions-nous remercier les nombreux diplomates canadiens qui ont se sont dépensés sans compter pour que notre voyage soit aussi profitable qu'il l'a été. À cet égard, je citerais tout particulièrement l'ambassadeur Jean-Marc Duval, qui nous a accompagnés en Azerbaïdjan et en Géorgie, l'ambassadeur Irwin qui nous a secondés en Arménie et l'ambassadeur Gerald Skinner, qui s'est si aimablement occupé de notre délégation à Almaty.

J'aimerais aussi remercier les membres du Comité, issus de tous les partis, qui ont travaillé assidûment à ce rapport tout en assurant d'autres travaux importants pour le Comité et en remplissant leurs fonctions de parlementaires. Tous n'ont pas pu se rendre dans la région, mais je suis certain d'exprimer l'avis de tous mes collègues en affirmant que, même si nos déplacements ne se sont pas toujours déroulés dans le confort et la facilité, ce fut un privilège extraordinaire de voir cette partie du monde et d'y rencontrer autant de gens intéressants. Nous sommes reconnaissants à nos collègues qui sont restés au Canada, mais qui ont néanmoins participé à la rédaction du rapport. J'aimerais citer particulièrement le député Lee Morrison, qui ne s'est pas présenté à l'élection de 2000, mais dont les avis ont été particulièrement précieux pour tous ceux que se sont rendus dans les républiques d'Asie centrale.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	1
Développer les objectifs que poursuit le Canada en matière de politique étrangère dans le Caucase méridional et en Asie centrale	1
Introduction et vue d'ensemble.....	2
I. COMPRENDRE LES RÉGIONS	5
Gestion des ressources énergétiques et autres enjeux.....	6
Le défi de la transition	7
Transition dans le Caucase méridional et en Asie centrale.....	10
Développement économique et primauté du droit.....	11
Appui à la création d'institutions démocratiques et renforcement de la société civile.....	13
Encourager la coopération multilatérale	15
Sécurité et stabilité régionales et mécanismes de consolidation de la paix	15
L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	16
Diplomatie parlementaire.....	17
Débat démocratique	18
Les organisations non gouvernementales (ONG) et les dispositifs d'alerte rapide	19
Collaboration avec les acteurs régionaux.....	20
La Russie.....	20
L'Iran.....	21
La Turquie	22
II. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE	24
PARTIE II	27
Développer les relations entre le Canada et les pays du Caucase méridional.....	27
Les défis et le règlement des conflits dans le Caucase méridional	27
I. FACTEURS RÉGIONAUX À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE	28
Règlement des conflits, coopération régionale et consolidation de la paix	29

Un pacte de stabilité pour le Caucase	32
Coopération internationale et consolidation de la paix	33
Le Conseil de partenariat euro-atlantique et le Partenariat pour la paix de l'OTAN	34
Efforts collectifs de consolidation de la paix	34
Développement socioéconomique durable	35
Gestion des ressources énergétiques et autres	37
Développement démocratique et bonne gouvernance	38
II. FACTEURS PARTICULIERS PAR PAYS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE.....	40
Géorgie.....	40
Règlement des conflits	40
Développement économique.....	42
Développement démocratique.....	43
Azerbaïdjan	44
Arménie	46
Règlement des conflits et coopération économique.....	47
Bonne gouvernance	49
III. ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE.....	49
Règlement des conflits et coopération	50
Une présence canadienne permanente	50
PARTIE III.....	53
Développer les relations du Canada avec l'Asie centrale.....	53
I. L'ASIE CENTRALE EN TRANSITION : SITUATION, PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DU CANADA	54
Bref profil de la région.....	54
Perspectives régionales.....	59
La présence et les priorités du Canada	65
II. LA SITUATION DES DIVERS PAYS ET LES INTÉRÊTS DU CANADA.....	69
Kazakhstan	71
Ouzbékistan.....	77

Kirghizistan	80
La controverse de Kumtor et les intérêts politiques à venir du Canada	86
III. PRIORITÉS THÉMATIQUES : ORIENTATIONS À VENIR DE LA POLITIQUE CANADIENNE	90
Stabilité régionale, coopération en sécurité et édification de la paix	90
Coopération économique et développement durable	93
Soutien des droits de la personne, du développement démocratique et du bon gouvernement.....	96
Coopération en éducation, coopération culturelle et formes futures de coopération	101
RECOMMANDATIONS	105
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	111
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	125
PROCÈS-VERBAL	127

Développer les objectifs que poursuit le Canada en matière de politique étrangère dans le Caucase méridional et en Asie centrale

...[L]Asie centrale et le Caucase pourraient bien constituer la dernière zone pionnière du « wild east ». La version moderne du « grand jeu » se caractérise par la lutte pour le contrôle des immenses richesses — pétrole et gaz, or, uranium et autres minéraux précieux. Cependant, nous constatons que les deux régions luttent pour composer avec les questions d'histoire, de culture et de religion, l'indépendance fraîchement acquise, la démocratie, le pluralisme et l'économie de marché. La tâche n'est pas facile.

Le Canada s'est toujours intéressé à l'Asie centrale et au Caucase, mais notre engagement est limité par la distance, l'éloignement et la réalité des limites sur le plan des ressources humaines. Cette situation a changé avec le temps. Nous applaudissons l'initiative prise par le Comité d'entreprendre cette étude. Nous espérons qu'il nous fera part de ses conclusions.

James Wright
Directeur général
Direction de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international¹

Depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus aux républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, États nouvellement indépendants et d'une importance géopolitique et économique capitale auxquels le Canada a porté peu d'attention par le passé.

En avril et mai 2000, le Comité a tenu une série de six audiences publiques auxquelles ont participé un nombre restreint d'experts canadiens, de gens d'affaires et de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) intéressés par ces régions et au fait de leur situation; certains membres du Comité regrettent néanmoins de ne pas avoir pu s'entretenir avec des représentants de tous les groupes ethniques de ce secteur. Le Comité a également envoyé de petites délégations constituées de députés pour visiter les principaux États de cette région ainsi que la Turquie, un de leurs grands voisins. Ils ont ainsi pu s'entretenir avec des chefs politiques et des parlementaires ainsi qu'avec des représentants d'ONG locaux et de puissants organismes de secours et d'aide multilatérale œuvrant dans ces régions.

¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1050 (c'est ainsi que seront indiquées toutes les citations extraites des délibérations du Comité).

Comme des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international l'ont dit plus tard au Comité :

Les visites effectuées dans la région l'année dernière par des membres du Comité représentaient le premier effort politique sérieux de haut niveau de la part du Canada. Cet effort remarqué et chaleureusement accueilli ouvrira des portes à d'autres Canadiens. L'accueil réservé par le gouvernement hôte a été sans précédent. C'était une indication claire de l'intérêt que ces pays portent au Canada. Il est également clair que votre étude et vos visites de l'année dernière ont créé des attentes que nous devons soigneusement gérer dans le cadre de nos ressources actuelles².

Les élections fédérales de novembre 2000 ont retardé l'achèvement des travaux du Comité. Cependant, à la reprise du Parlement sous une nouvelle législature en 2001, le Comité a décidé de terminer son travail et, à cette fin, de tenir une dernière audience avec des fonctionnaires en avril 2001. Le gros du présent rapport a donc été rédigé il y a plusieurs mois déjà, mais le Comité estime que ses conclusions et recommandations demeurent valables et pourront utilement contribuer à l'élaboration de la politique étrangère du Canada.

Le présent rapport, qui contient des recommandations en vue d'une consolidation de la politique canadienne dans ce coin stratégique du monde, se divise en trois parties. La première est un rappel des questions que l'étude du Comité a soulevées et regroupe les recommandations concernant une approche canadienne aux problèmes communs de ces deux régions bien distinctes. Dans les deuxième et troisième parties, nous passons en revue les enjeux propres à la Transcaucasie et à l'Asie centrale, ce qui entraîne certains chevauchements inévitables, et formulons des recommandations supplémentaires.

Introduction et vue d'ensemble

Lorsque l'Union soviétique s'est effondrée, il y a de cela près de dix ans, 15 États à l'indépendance fraîchement acquise se sont trouvés dans la nécessité d'assurer au plus vite leur sécurité et leur stabilité; d'instaurer un régime démocratique et des règles de bon gouvernement, après des décennies de régime communiste, et de ranimer leurs économies (économies dirigées qui s'intégraient dans un ensemble inefficace), le tout dans un contexte marqué par de graves problèmes de tous ordres, notamment écologiques.

Au cours des dix années qui viennent de s'écouler, l'attention de la communauté internationale s'est surtout portée sur la Fédération russe, mais, depuis quelque temps, elle se tourne vers les huit nouveaux États situés au sud de l'ancienne URSS, à savoir

² *Témoignages*, 26 avril 2001, 0930.

l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie en Transcaucasie ou Caucase méridional, et le Kazakhstan, la Kirghizie, le Turkménistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, en Asie centrale; cet intérêt tient en grande partie aux ressources considérables que présentent ces régions, notamment en hydrocarbures. D'après certains, en effet, les pays du bassin de la Caspienne, situés entre la Transcaucasie et l'Asie centrale et comprenant la Russie et l'Iran, devraient être le théâtre d'un nouveau « grand jeu », c'est-à-dire d'un affrontement entre ces pouvoirs et d'autres, dont les États-Unis et la Turquie, dans le but d'y gagner influence et contrôle.

À l'issue des audiences publiques qu'il a tenues à Ottawa, la dernière en avril 2001, et des visites qu'ont effectuées les délégations de députés dans les pays clés de cette partie du monde en avril et mai 2000, le Comité a conclu que cette région présente *effectivement* un grand intérêt pour le Canada à plusieurs égards et justifie donc que ce dernier en tienne davantage compte dans sa politique étrangère. Il devrait pour cela actualiser ses connaissances de ces régions complexes. Le Comité s'est efforcé de ne pas perpétuer les points de vue alarmistes du genre de ceux exprimés dans un article récent du magazine *Foreign Affairs*, selon lequel la situation dans le bassin de la Caspienne pourrait devenir si grave, si on la laisse s'envenimer, que les Balkans pourraient nous sembler n'avoir été qu'un exercice de réchauffement³. Il ne faudrait cependant pas voir dans ces régions uniquement des ressources énergétiques d'une importance mondiale, le théâtre d'un nouveau « grand jeu » géopolitique ni même une « route de la Soie du XXI^e siècle » reliant l'Europe et l'Asie — principe qui sous-tend le TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, de l'Union européenne). Car les problèmes auxquels font face les 70 millions de personnes qui vivent dans ces régions sont bien réels, tout comme les possibilités de profits fantastiques et les risques de conflits géopolitiques et autres, particulièrement entre les États-Unis et la Russie. En fait, comme le spécialiste canadien, le professeur Neil MacFarlane de l'Université d'Oxford, l'a expliqué au Comité :

... [I]l est urgent pour de bonnes raisons de se pencher sur ces questions. Bien que la région semble assez stable en comparaison de son histoire récente, ce calme trompeur a peu de chances de durer. Plusieurs de ces États s'appêtent à changer de chef et ces successions poseront de graves problèmes politiques dans les années à venir. De plus en plus d'indices montrent que l'intégrisme musulman progresse et devient menaçant dans le nord du Caucase et dans la vallée de Ferghana ... [L]e fossé se creuse entre une élite — qui a tiré profit de la réforme et de la privatisation en volant les ressources de son pays, pour le dire très simplement — et une population qui a été essentiellement laissée pour compte. Cela crée un terrain fertile pour ce genre de radicalisme politique.

Enfin, la récente victoire de Vladimir Poutine aux élections en Russie, de même que le regain d'activité de la diplomatie russe tant dans le Caucase qu'en Asie centrale, soulèvent plusieurs interrogations inquiétantes quant aux intentions futures de la seule

³ Amy Myers Jaffe et Robert A. Manning, « The Shocks of a World of Cheap Oil », *Foreign Affairs*, janvier et février 2000, p. 23.

grande puissance en mesure de dominer le bassin de la Caspienne — c'est-à-dire la Russie — et aux conséquences de ce retour en force sur la politique globale des Européens et des Nord-Américains par rapport à cette région⁴.

En sa qualité de grande puissance régionale, la Russie a un rôle important à jouer dans le Caucase méridional et en Asie centrale. Il est important de noter toutefois que le Comité ne se penche, dans son étude du Caucase, que sur trois États indépendants — l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie, situés au sud du Grand Caucase, et laisse de côté la Tchétchénie et les autres territoires russes situés au nord.

Le Comité croit fermement que le Canada peut avoir une influence dominante dans le Caucase méridional et en Asie centrale. Après avoir entendu les témoignages d'un nombre croissant de Canadiens dévoués œuvrant dans la région, qui travaillent notamment pour le Centre de droit et de politique commerciale, la Société canadienne de santé internationale et la Fondation canadienne des droits de la personne, il estime effectivement que notre pays peut apporter une contribution précieuse à ces régions. Il lui faudrait toutefois pour cela s'y intéresser davantage. D'ailleurs, d'après James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « il s'agit d'une région du monde où le Canada n'est pas très présent » en raison de son éloignement et par manque de ressources⁵.

Dans les chapitres qui suivent, nous passons en revue la situation actuelle des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale. Depuis 1991, les objectifs de politique étrangère que le Canada s'attache à promouvoir dans ces régions sont ceux qu'il poursuit dans les autres parties du globe, à savoir le développement et la prospérité économiques, la stabilité et la sécurité, et l'adoption de valeurs comme la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de la personne. Ces ambitieux objectifs sont toujours de mise, mais, comme nous le verrons, leur réalisation a été plus ou moins couronnée de succès au cours des dix dernières années, et le Comité recommande donc que l'on s'efforce de devenir plus efficace à cet égard. Avec l'assainissement des finances publiques, il est désormais possible, de l'avis du Comité, de consacrer davantage de ressources à la promotion d'objectifs stratégiques en matière de politique étrangère. Le Comité est d'accord avec le point de vue que le professeur MacFarlane a exprimé dans son mémoire écrit, à savoir « que le Canada se trouve dans une situation plutôt privilégiée, qui résulte en partie de son manque d'intérêt passé. Notre pays a peu d'intentions manifestes et précises par rapport à ce coin du globe. Et les citoyens locaux nous connaissent très peu. N'ayant pas encore affiché nos couleurs, nous pouvons agir avec plus de souplesse⁶ ».

⁴ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1020.

⁵ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1025.

⁶ *Mémoire*, Témoignage du professeur S. Neil MacFarlane au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international, Chambre des communes, Ottawa, Canada.

Le Comité est convaincu que le présent rapport peut servir à bien plus qu'à élaborer une politique canadienne dans ces régions d'importance stratégique. En effet, parce qu'il contiendra un examen de questions plus générales — nécessité d'assurer la fourniture et l'utilisation efficace de ressources adéquates visant à appuyer les objectifs de politique étrangère, difficultés liées à l'appui accordé aux pays en transition, et besoin tant de consolider des organismes multilatéraux clés comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) que d'élaborer et de mettre en place des stratégies créatives, notamment dans le domaine de la consolidation de la paix —, le présent document pourra servir à l'élaboration de la politique étrangère canadienne dans son ensemble.

I. COMPRENDRE LES RÉGIONS

M. Süleyman Demirel, président de la Turquie au moment de la visite des membres du Comité à Ankara, a indiqué à ces derniers que le nouveau contexte géopolitique qui a fait suite au démantèlement de l'Union soviétique n'est pas encore consolidé. Du fait de leur isolement géographique et de la complexité de leur situation tant présente que passée, les huit États du Caucase méridional et d'Asie centrale sont toujours très mal compris de l'Occident. Comme l'a souligné un spécialiste de ces questions, « Jusqu'au démantèlement de l'Union soviétique, même l'Antarctique était mieux connu des Américains que les pays riverains de la Caspienne, et ce pour de bonnes raisons⁷ ». Malgré les importantes disparités qui distinguent ces deux régions, ces dernières ont en commun des problèmes de toutes sortes : les difficultés de nature politique et économique que présentent la transition à une économie de marché, l'instauration d'un mode de gouvernance démocratique et l'établissement de la primauté du droit après des décennies de régime communiste, la nécessité d'assurer la stabilité et la sécurité et de nouer des relations amicales avec des pays voisins appartenant à des régions qui contiennent bien des poudrières et l'héritage soviétique sous forme de frontières arbitraires et de nationalismes souvent mutuellement exclusifs.

En règle générale, les gouvernements de ces régions sont surtout parvenus à reproduire le modèle économique occidental, caractérisé par une stabilisation macroéconomique, la privatisation, une économie de marché et l'intégration des économies de la région à l'économie mondiale par le truchement du commerce et de l'investissement étranger direct. Ils ont moins bien réussi, toutefois, à appliquer les normes occidentales en matière de gouvernance en régime démocratique, de droits de la personne et de primauté du droit. La corruption est un autre fléau, qui non seulement constitue une question de gouvernance, mais est aussi liée en grande partie à la pauvreté et à l'absence de filet de sécurité. La transition est un processus dynamique au cours duquel les intéressés avancent progressivement, mais font parfois quelques pas en arrière. Au risque de paraître simplistes, nous scinderons les huit pays en trois

⁷ Anatol Lieven, « The (Not So) Great Game » *The National Interest*, hiver 1999-2000, p. 69.

catégories, selon le degré de succès qu'ils ont rencontré jusqu'ici pour ce qui est de la transition politique et économique : la Géorgie, la Kirghizie et l'Arménie sont ceux qui se sont le mieux tirés d'affaires; le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan ont connu un succès modéré et l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan sont ceux qui ont fait la plus piètre figure.

Tous les États de ces régions doivent relever des défis de taille pour passer à une économie de marché, mettre en place un régime démocratique et adopter des principes de bonne gouvernance; les trois États du Caucase méridional que sont l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie demeurent également préoccupés par les questions plus traditionnelles de sécurité issues des conflits qui ont surgi immédiatement après leur accession à l'indépendance. Même si des cessez-le-feu ont été déclarés il y a plusieurs années, aucune solution politique durable n'a été trouvée. L'Asie centrale (exception faite du Tadjikistan) a été exempte de conflits de cet ordre, mais est en proie depuis quelques années à une augmentation des luttes intestines attribuables à la fois aux actes de terrorisme commis au nom du djihad et au trafic de drogue.

Gestion des ressources énergétiques et autres enjeux

Comme nous l'avons déjà dit, si ces régions font l'objet d'un regain d'attention, c'est essentiellement en raison de leurs réserves de pétrole et de gaz et de leurs autres ressources naturelles, qui devraient sans conteste constituer le plus important moyen économique d'accroître la prospérité des populations locales. Ces ressources doivent être exploitées de façon durable et dans un esprit de collaboration et d'équité si toutes les régions doivent en profiter et si cela doit servir les objectifs de paix et de stabilité et non le contraire. Comme l'a souligné un expert, « l'inverse pourrait très bien se produire si les avantages que procure ce développement sont inégaux et ébranlent les équilibres infrarégionaux établis ou si des pays en particulier (comme l'Arménie) en sont exclus et se sentent justifiés de tout gâcher⁸ ». Il ne faut pas se leurrer, les entreprises canadiennes spécialisées dans les ressources naturelles ne pourront jouer un rôle fondamental dans l'exploitation des ressources pétrolières de la région caspienne, mais, comme nous le verrons ci-après, il importe qu'elles fassent tout leur possible pour que ces ressources soient gérées de façon durable et que les retombées bénéficient à l'ensemble des régions visées.

On s'entend désormais pour dire que les estimations faites au début des années 1990 selon lesquelles les ressources énergétiques de la région caspienne étaient équivalentes à celles d'Arabie saoudite étaient exagérées. Les ressources pétrolières de la région n'en sont pas moins considérables et, à 150 milliards de barils de pétrole, sont comparables, de l'avis général, aux ressources du Royaume-Uni dans la mer du Nord (par comparaison, les ressources du Moyen-Orient sont estimées à 676 milliards de barils

⁸ Neil MacFarlane, « Regional Peacekeeping in the CIS », ébauche de document pour la conférence, 1999.

environ); elles joueront donc un rôle de premier plan dans le développement économique de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan et du Turkménistan et, comme on l'espère, de l'ensemble de la région. Les États-Unis répondent à 50 p. 100 de leurs besoins en énergie par des importations, et la politique qu'ils suivent à l'égard de la région vise à assurer la sécurité et la diversité d'un approvisionnement futur en produits énergétiques, approvisionnement auquel pourraient contribuer les ressources pétrolières de la Caspienne. Comme l'a expliqué l'expert américain Rob Sobhani au Comité, le Canada pourrait suivre le même raisonnement⁹.

Les réserves pétrolières et gazières n'ont d'utilité que si elles peuvent être vendues. Au cours des quelques dernières années, on a consacré beaucoup d'efforts, notamment au niveau diplomatique, pour que les nouveaux pipelines, surtout celui de Bakou-Tbilisi-Ceyhan, satisfassent à des besoins à la fois pratiques et géopolitiques. Même si les considérations d'ordre géopolitique sont bien réelles, le gouvernement canadien estime que le marché décidera en fin de compte du trajet qu'emprunteront probablement les divers pipelines dans ces régions. Les arguments relatifs à la sécurité des approvisionnements en énergie se défendent, mais, de l'avis du Comité, les intérêts particuliers du Canada pour ce qui est des ressources énergétiques de la région caspienne sont bien réels, mais secondaires pour les entreprises canadiennes qui devront contribuer à ce qui constituera, à long terme, un fort volume de services et d'infrastructures. De façon plus générale, le Canada doit faire tout son possible pour que les avantages que procureront ces ressources soient répartis équitablement au sein de tous les pays et entre eux.

Le défi de la transition

La communauté internationale peut désormais puiser à même l'expérience qu'elle a acquise au cours des dix dernières années en matière de contribution à la transition en Europe centrale et en Europe de l'Est, par le truchement de mécanismes bilatéraux et de mécanismes multilatéraux existants comme l'Union européenne, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que d'institutions comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Créé en 1991 dans le but express de favoriser la transition vers la démocratie et l'économie de marché, cet organisme œuvre aujourd'hui dans quelque 26 pays et est devenu la plus importante source d'investissement étranger dans les pays de l'ex-Union soviétique. Le Comité a consulté les rapports économiques que prépare chaque année l'organisme, et ses membres qui se sont rendus sur place ont tiré profit

⁹ *Témoignages*, 11 avril 2000. M. Robert Cutler a, quant à lui, indiqué au Comité qu'il était de bon ton de se montrer sceptique et de dire que la région de la Caspienne est à peu près comparable à celle de la mer du Nord : « la région de la Caspienne sera un des très grands champs pétrolifères, pas aussi grand que celui de l'Arabie saoudite, mais ce n'est pas nécessaire. Il va être le triple ou le quintuple du gisement de la mer du Nord. Cela suffit à soutenir l'intérêt manifesté par des pays et des compagnies depuis dix ans ». (*Témoignages*, 2 mai 2000, 1630.)

des réunions qu'ils ont eues avec des représentants de la BERD dans le Caucase méridional et en Asie centrale.

Partout, la transition opérée sur les plans politique et économique s'est révélée plus difficile et plus lente que prévu, et les pays de l'ancienne Union soviétique ont bien moins réussi à cet égard que les États d'Europe centrale et orientale. Des dix années écoulées, une conclusion fondamentale se dégage, résumée dans le rapport de la BERD intitulé *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, il faut non seulement de solides réformes économiques, mais aussi des institutions publiques efficaces, une bonne gouvernance et des infrastructures sociales robustes¹⁰. Le Canada peut désormais tirer profit de cette expérience pour actualiser ses politiques à la fois dans ces régions et ailleurs, en particulier en ce qui concerne le programme de l'ACDI que les représentants du gouvernement ont décrit comme un « modeste programme qui prend toutefois de l'ampleur »¹¹.

Patrice Muller, directeur du Canada au sein de la BERD, a signalé récemment dans un article que les volumes d'échanges commerciaux et d'investissements du Canada à destination des pays de l'ancienne Union soviétique demeurent relativement faibles¹². Pourtant, le Canada a acquis une expérience considérable pour ce qui est d'appuyer la transition au cours des dix dernières années, en créant notamment des programmes comme celui qui s'intitule Renaissance Europe de l'Est. Au milieu des années 1990, cette responsabilité a été enlevée au ministère des Affaires extérieures et du Commerce international pour être confiée à l'ACDI. Le Comité a pu, à la faveur de son examen des politiques canadiennes en Transcaucasie et en Asie centrale, analyser en profondeur pour la première fois les répercussions de ce transfert de pouvoir. Comme Stephen Wallace, de l'ACDI, le lui a rappelé lors de son exposé sur les politiques de l'organisme dans ces régions : « La première chose à savoir au sujet de notre programme, c'est qu'il n'est pas axé sur la pauvreté comme ailleurs dans le monde. En Europe centrale et en Europe de l'Est, ainsi que dans l'ex-Union soviétique, notre principal mandat est de faciliter la transition, plus particulièrement la transition à l'économie de marché et au pluralisme démocratique. Comme vous pourrez le constater tout au long de votre étude et, avec un peu de chance, durant vos visites dans la région, il reste de nombreux défis à relever sur les deux fronts¹³ ».

¹⁰ *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, 1999.

¹¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1045.

¹² Patrice Muller, « Ten Years of Transition: Is the Glass Half Empty or Half Full », septembre 1999, à paraître dans la revue *Canadian Business Economics*.

¹³ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1030.

Et il a poursuivi :

Dans le Caucase et en Asie centrale, nous apportons un appui direct à la transition, à la transition démocratique et à la transition vers l'économie de marché. Donc, à part une assistance humanitaire aux plus démunis et aux plus vulnérables des populations de la région, par exemple les réfugiés, notre action se situe plutôt dans le cadre de la promotion du changement et des possibilités dans ce contexte difficile. Nous y sommes depuis cinq ans et nous travaillons sur tous les plans : les politiques, les lois, les institutions et les règlements.

Nous avons développé certains partenariats qui, nous le pensons, sont très valables et ont apporté des changements directs dans la région. Mais c'est un travail de longue haleine. Comme je l'ai mentionné, nous voyons du progrès depuis quelques années, mais c'est un progrès quand même assez lent. Je pense que nous devons garder notre attention sur les questions de réforme si nous voulons être capables d'arriver à des réalisations concrètes à moyen et à long terme¹⁴.

En 1998-1999, l'aide du Canada à ces États avait représenté moins d'un dixième de un pour cent de l'aide internationale totale (plus de 5 milliards de dollars américains cette année-là), mais en 2001, les dépenses annuelles de l'ACDI dans ces huit pays ont atteint 4 millions de dollars : un million de dollars environ en Transcaucasie pour soutenir la transition et les réformes au chapitre de la santé, du commerce et de l'investissement, du développement des petites entreprises et de la gouvernance, et trois millions de dollars en Asie centrale, principalement destinés à des travaux dans le domaine des ressources naturelles, notamment dans les secteurs du pétrole et du gaz, des ressources en eau et de l'agriculture. L'ACDI est récemment devenue un peu plus proactive dans ces régions et a renforcé sa présence sur le terrain par l'affectation d'un agent à Almaty au Kazakhstan et l'embauche de deux professionnels locaux, un à Almaty et l'autre à Ankara en Turquie¹⁵.

Les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont fait savoir au Comité qu'à mesure que les pays d'Europe centrale réussiront leur transition, une portion plus grande des fonds qui servent actuellement à les assister dans cette tâche sera mise à la disposition du Caucase méridional et de l'Asie centrale ainsi que d'autres régions de l'ancienne Union soviétique. Le Comité espère que, en plus d'augmenter les montants d'aide, l'ACDI et d'autres ministères continueront de revoir et d'améliorer leurs programmes à la lumière de la présente étude et des recommandations qui s'y trouvent.

¹⁴ *Ibid*, 1150.

¹⁵ Mémoire de l'ACDI au Comité, *Le Caucase et l'Asie centrale*, mai 2001.

Transition dans le Caucase méridional et en Asie centrale

Comme le professeur Neil MacFarlane l'a signalé dans une étude effectuée en 1999 qui s'intitulait *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, le Canada et d'autres États occidentaux ont, par l'entremise de divers programmes multilatéraux et bilatéraux, appuyé un ambitieux train de réformes dans le Caucase méridional et en Asie centrale depuis que ces deux pays ont accédé à l'indépendance en 1991. Les résultats de dix années d'engagement ont toutefois été mitigés, c'est le moins que l'on puisse dire. Il a été plus facile de mettre sur pied des réformes économiques à l'occidentale que de transplanter des normes de gouvernance et de primauté du droit, et cela a eu peu d'effet pour ce qui est de la gestion et de la résolution des conflits¹⁶. M. MacFarlane l'a expliqué ainsi au Comité, en mai 2000 :

En bref, ce que nous voulons dans la région ressemble à la liste de Noël de mes enfants, si vous voulez. Les États occidentaux, de manière à la fois bilatérale et multilatérale, ont cherché à préserver ou à instaurer la paix et la stabilité, la démocratie, les droits de la personne, la libéralisation économique, la primauté du droit et le renforcement de la souveraineté politique de ces nouveaux États, et à favoriser leur intégration dans les marchés mondiaux. Ce programme est ambitieux, mais il reste largement inappliqué.

À mon avis, il est juste d'affirmer qu'en tant que communauté d'États guidée par des valeurs démocratiques libérales, nous n'avons pas clairement défini nos priorités par rapport à ces objectifs. Toutefois, les citoyens locaux ont conclu, je crois, que nous nous soucions davantage de la stabilité et de l'ouverture des marchés que des droits de la personne et de la démocratie, si bien qu'ils ont décidé d'agir de leur propre manière en opérant des réformes, de façon négative, à mon avis¹⁷.

Le succès limité par lequel s'est soldée la mise sur pied des réformes en Transcaucasie et en Asie centrale s'explique par un certain nombre de facteurs dont le moindre n'est pas le paradoxe issu du désir d'assurer la stabilité politique en appuyant les élites dominantes et de la nécessité d'encourager le développement politique. Toutefois, étant donné la tradition occidentale de participation à la vie de ce pays et la situation actuelle dans le Caucase méridional et en Asie centrale, un certain nombre de ces possibilités semblent particulièrement prometteuses.

Développement économique et primauté du droit

Le commerce et l'investissement direct entre le Canada et les pays du Caucase méridional et d'Asie centrale sont très modestes, la Kirghizie faisant exception à la règle.

¹⁶ Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*, Royal Institute of International Affairs, 1999, sommaire.

¹⁷ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1010 et 1015.

Les États de ces régions sont dotés de ressources naturelles importantes et d'une main-d'œuvre instruite et sont généralement parvenus à construire la structure nécessaire à la transition économique. Il manque encore le climat d'affaires prévisible propre à encourager les Canadiens, et tant d'autres, à investir dans ces régions. M. Paul Carroll, de Worldwide Minerals, dont le siège se trouve à Toronto a, par exemple, fait part au Comité des expériences malheureuses que son entreprise a eues au Kazakhstan, et Stephen Wallace, de l'ACDI, a décrit la situation de façon plus générale. Il a indiqué notamment : « Je pense que ce que vous allez trouver là-bas est un ensemble assez familier de lois, de règlements et politiques et de modes de fonctionnement. Ce que vous ne trouverez pas, c'est leur application transparente, cohérente et rapide. Je pense que c'est le principal défi que devrait relever cette région-là du globe¹⁸ ». Les membres du Comité qui se sont rendus dans le Caucase méridional et en Asie centrale en mai 2000 sont d'accord avec cette évaluation, surtout ceux qui ont discuté, à Ankara, du climat économique avec un Turc ayant une longue expérience des affaires dans cette région du globe. Lorsque ce dernier a dû expliquer pourquoi il n'avait pas mentionné les pots de vin dans les critères de succès des investissements, il a indiqué que c'était ce qu'il entendait par « maintenir de bonnes relations avec les autorités locales ».

Pour reprendre les mots de James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « le crime et la corruption sont les conséquences d'un système économique qui n'a pas donné les résultats escomptés¹⁹ ». Même si les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale sont reconnues par tous comme comptant parmi les plus corrompus des États de l'ancienne Union soviétique, ces problèmes sont loin d'être propres à ces régions, et le Canada tente de s'y attaquer par les programmes d'ampleur réduite qu'il a mis en place là-bas. Comme l'a souligné Stephen Wallace de l'ACDI :

Un des principaux enseignements que nous tirons de notre expérience de coopération économique est que notre influence est souvent à son maximum quand nos programmes renforcent le climat général d'affaires par opposition aux intérêts commerciaux directs des différentes sociétés.

Par conséquent, l'ACDI a un rôle particulier à jouer pour faire en sorte que les politiques, les lois et les règlements soient logiques et qu'ils soient appliqués avec équité et transparence, que les institutions économiques de base fonctionnent bien et que les travailleurs aient ce qu'il faut pour répondre aux exigences de l'économie mondiale. Ce sont là [...] les principales assises du commerce et de l'investissement durables et elles représentent la base à partir de laquelle peuvent se régler les principaux aspects de la conduite des affaires publiques et de la corruption²⁰.

¹⁸ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1145.

¹⁹ *Ibid.*, 1045.

²⁰ *Ibid.*, 1055.

Les membres sont bien d'accord avec cette approche, mais estiment qu'il faut faire encore plus pour encourager le développement économique dont ces États ont manifestement tant besoin et pour inciter les entreprises canadiennes, en particulier les PME, à y investir.

Le Canada s'intéresse désormais à ces régions pour toute une gamme de considérations de politique étrangère, alors qu'au départ ses motifs étaient plutôt de nature économique (ressources minières et autres en particulier). Conscientes de la nécessité d'améliorer le niveau de vie de la population, les personnes que les membres du Comité ont rencontrées dans les diverses régions ont invité le Canada à y investir davantage. Les audiences tenues à Ottawa ont toutefois révélé que les entreprises canadiennes devaient veiller à ne pas imposer aux États hôtes toutes sortes de coûts, notamment environnementaux, et qu'elles devaient contribuer aux activités communautaires. Le Comité a été ravi d'apprendre que certaines le font déjà, notamment Hurricane Hydrocarbons, qui gère un centre communautaire et mène diverses autres activités au Kazakhstan. Ils ont relevé également les préoccupations qu'ont suscitées auprès d'un certain nombre d'ONG de grands investissements canadiens comme le projet de coentreprise de la société Cameco dans la mine Kumtor en Kirghizie (voir ci-après). Même si Alex Neve, d'Amnistie Internationale, faisait référence plus particulièrement aux liens entre l'activité commerciale et les préoccupations en matière de droits de la personne dans le Caucase méridional et en Asie centrale, ses propos peuvent être d'une portée plus générale :

Ce qui est essentiel de notre point de vue, c'est que cela se déroule dans le respect des droits de la personne. Les entreprises canadiennes qui se trouvent dans la région, qu'elles soient assujetties aux lois nationales ou non, devraient s'abstenir de faire quoi que ce soit qui contribuerait à la perpétration de violations des droits de la personne dans une région. Deuxièmement, elles devraient tout faire pour être de bons défenseurs des droits de la personne dans la région, pour faciliter le changement dans ce domaine, dans la mesure du possible. Le secteur des entreprises est de plus en plus sensibilisé à l'importance de ce facteur. Certaines sociétés se sentent un peu plus à même de relever ce défi que d'autres. Si la question est envisagée, il faudrait certainement encourager ce genre de mentalité chez les investisseurs dans la région²¹.

Comme Janet Hatcher Roberts de la Société canadienne de santé internationale l'a expliqué au Comité à Ottawa :

Si nous nous contentons de promouvoir le développement commercial et industriel sans promouvoir également des politiques sociales efficaces et sans nous préoccuper de la durabilité environnementale, nous risquons de nuire aux gens au lieu de les aider. Il faut s'assurer que le développement humain fait l'objet d'une promotion délibérée

²¹ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1115.

grâce au renforcement des capacités, à l'élaboration de politiques, à la participation de la population et au souci de l'équité²².

Appui à la création d'institutions démocratiques et renforcement de la société civile

Grâce aux témoignages qu'ils ont entendus au cours des audiences et aux expériences qu'ils ont vécues au cours de leur voyage, les membres du Comité se sont bien rendu compte que les problèmes multiples et fort complexes auxquels ces régions sont en proie ne seront pas résolus du jour au lendemain; toute politique canadienne qui se veut prudente et utile devra se caractériser par un point de vue à long terme et être axée sur l'éducation, l'appui des médias et les autres moyens de renforcement de la société civile qui sont si importants pour le développement d'une société stable et prospère. Voici l'avis du professeur MacFarlane à ce sujet :

Je crois que les Occidentaux ont déjà fait le maximum pour inciter les gouvernements eux-mêmes à réaliser des réformes. Il y a des limites à tenter de convaincre Geïdar Aliev ou Islam Karimov de suivre l'exemple de John A. MacDonald ou de George-Étienne Cartier.

Qu'est-ce que cela signifie? Je crois qu'il faut aider la société civile. En premier lieu, il faut éduquer la population pour faire comprendre à un plus grand nombre de personnes en quoi consiste une démocratie libérale et quelles sont ses conséquences sur le comportement des dirigeants et des citoyens.

Deuxièmement, pour qu'un engagement soit efficace et que l'argent des contribuables — si vous voulez — soit utilisé comme il se doit, il faut investir dans la démocratie, les droits de la personne et l'état de droit en procédant de bas en haut dans l'échelle sociale et non l'inverse. Il faut, pour ce faire, appuyer les ONG et les médias indépendants.

La libéralisation et la démocratisation sont des objectifs à long terme partout, mais surtout dans cette région assez particulière, à mon avis. À cette fin, il serait plus profitable de chercher à informer et à mobiliser les citoyens du Caucase et de l'Asie centrale pour qu'ils puissent façonner leur avenir politique et économique. Faute d'y parvenir, le destin de la région appartiendra à des dirigeants formant une élite de gens bien nantis, non représentatifs et en général corrompus, incapables de rétablir la stabilité au bout du compte, et qui risquent même d'accentuer l'instabilité qu'ils prétendent corriger²³.

²² *Témoignages*, 4 mai 2000, 0955.

²³ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1020.

Il a ajouté que les ONG pouvaient contribuer valablement à la consolidation de la société civile, mais qu'elles devaient se garder des thèmes à la mode²⁴.

Le Comité convient qu'il faut appuyer la société civile à partir de la base, notamment grâce au travail qu'effectuent sur place certaines ONG comme les organismes féminins et qu'il faut accorder davantage d'attention à plus long terme à l'éducation. Pour Mme Ria Holcak, directrice, Europe centrale et Europe de l'Est pour la Fondation canadienne des droits de la personne, une telle approche devrait également contribuer à répondre aux préoccupations que suscitent ces régions en matière de droits de la personne. Son argumentation vaut la peine d'être citée intégralement :

Il n'y a pas de solution miracle au problème de la région. À notre avis, il faut du temps pour implanter une culture des droits de la personne dans des pays qui n'ont jamais eu de démocratie ou de protection des droits de la personne et où l'expression même « droits de la personne » ne fait pas partie de leur vocabulaire. C'est un processus à long terme. Essayer de le faire en pleine période d'énormes bouleversements économiques et sociaux est encore plus difficile. Le Canada a un rôle important à jouer, mais il ne serait efficace que s'il est disposé à accroître son investissement et sa participation et qu'il s'y engage à long terme.

À long terme, l'espoir réside dans l'implantation d'institutions démocratiques et la promotion d'une culture des droits de la personne. Il faudra donner notre appui pour renforcer le fonctionnement démocratique des parlements, l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'établissement d'institutions indépendantes et efficaces sur le plan des droits de la personne. Étant donné l'expérience particulière du Canada dans ce domaine, il serait logique qu'il appuie la création de bureaux d'ombudsman indépendants dans la région.

Toutefois, il ne suffit pas de conforter les institutions. Quels que soient les efforts qui sont investis dans les assemblées législatives, dans l'appareil judiciaire ou dans des institutions des droits de la personne, ces énergies seront gaspillées à moins que l'on ne consacre des efforts analogues à l'émergence d'une société civile dynamique et capable de mobiliser la population en vue de protéger ses propres intérêts.²⁵

Ce à quoi elle a ajouté :

L'un des moyens les plus efficaces pour le Canada de contribuer à la démocratisation est d'appuyer les initiatives de sensibilisation aux droits de la personne qui ciblent les écoliers et les hauts fonctionnaires de l'État. Il est particulièrement important, à long terme, de cibler la jeune génération en intégrant dans les écoles des programmes d'éducation en matière de droits de la personne²⁶.

²⁴ *Ibid.*, 1120.

²⁵ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1025.

²⁶ *Ibid.*, 1120.

Un certain nombre d'universités canadiennes, comme St. Mary's, sont déjà à pied d'œuvre dans ces régions, tout comme le Bureau canadien de l'éducation internationale, tandis que l'ACDI offre un nombre limité de bourses. M. Patrick Armstrong, du ministère de la Défense nationale, a présenté son point de vue dans un document personnel :

Je recommanderais d'en faire beaucoup plus. Il faut investir dans l'avenir et dans la plupart de ces pays, ce sont les jeunes qui représentent l'avenir. Faites-les venir au Canada pour leur donner une éducation utile, etc. Nous devons le faire en toute humilité et sans arrogance, contrairement à ce qui s'est fait jusqu'ici²⁷.

Encourager la coopération multilatérale

Depuis longtemps, la politique étrangère du Canada est axée sur le multilatéralisme, ce qui peut être très utile dans ces régions pour ce qui est de renforcer les mécanismes de coopération existants et d'en encourager de nouveaux. Comme M. Robert Cutler l'a expliqué au Comité :

Cette région revêt une importance extrême dans le cas de l'évolution future du système des relations internationales en ce XXI^e siècle. Le Canada a l'occasion d'apporter sa contribution particulière grâce à sa crédibilité en matière de coopération multilatérale. Il est heureux que cette opportunité coïncide avec la défense des intérêts économiques particuliers du Canada, ainsi qu'avec ses intérêts globaux en matière de sécurité humaine²⁸.

À propos des mécanismes en place, il est crucial pour accroître la présence du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale — et appuyer ce qui demeure une contribution modeste — de compléter le travail des organismes multilatéraux et des principaux pays donateurs plutôt que de le reproduire.

Sécurité et stabilité régionales et mécanismes de consolidation de la paix

La transition vers la prospérité économique et la bonne gouvernance ne peut se faire que dans un contexte de stabilité et de sécurité régionales. Le Caucase méridional et l'Asie centrale connaissent désormais un climat beaucoup plus pacifique qu'au début des années 1990, mais ne sont pas nécessairement ni plus stables ni plus sûrs. S'ils se préoccupent, comme bien d'autres, de la non-prolifération des armes et des substances nucléaires à l'échelle internationale, leurs préoccupations immédiates en matière de sécurité sont de portée beaucoup plus locale.

²⁷ Témoignages, 2 mai 2000, 1105.

²⁸ Témoignages, 2 mai 2000, 1550.

L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Nous aborderons ci-après les menaces à la sécurité qui pèsent sur chaque région, depuis les attaques à l'intégrité territoriale dans le Caucase méridional jusqu'au terrorisme et au trafic de stupéfiants en Asie centrale. Il convient à cet égard d'adopter une approche globale et concertée pour prévenir l'éclatement de nouveaux conflits et faire en sorte que la poursuite à plus long terme de stratégies de consolidation de la paix efface les legs du passé. C'est pour ces raisons que le Comité estime que l'OSCE constitue le meilleur moyen d'assurer la sécurité, la stabilité et la paix dans ces régions, même si un certain nombre de grands organismes multilatéraux, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe et la BERD, contribuent pour une large part aux efforts d'aide humanitaire et d'appui à la transition. Selon James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

Nous avons aussi appuyé vigoureusement les activités de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Cette institution cruciale a réussi à faire accepter les valeurs et les institutions démocratiques dans toute l'Europe. Le Canada est en mesure d'encourager le travail de l'OSCE et de faire avancer la transformation de la région grâce à l'envoi occasionnel d'agents dans les principales missions, à sa participation aux missions d'observation des élections tenues en Géorgie, au Kazakhstan, en République kirghize et en Arménie, de même qu'aux autres activités de soutien et de promotion de la démocratisation et la stabilité dans la région²⁹.

Pour un certain nombre de raisons, l'OSCE n'a jamais été à la hauteur des attentes formulées au début des années 1990, selon lesquelles cet organisme deviendrait le principal responsable de la sécurité dans l'Europe de l'après-guerre froide. Pourtant, son approche globale et concertée en matière de sécurité, qui s'appuie sur la codification de principes interreliés portant sur l'avancement de la démocratie et la poursuite de la sécurité — et la constitution de son assemblée parlementaire en 1992 — est cruciale pour la sécurité de ses membres en Europe et en Amérique du Nord. Cela est particulièrement vrai dans les régions difficiles du Caucase méridional et d'Asie centrale, où les problèmes multiples se prêtent mal aux solutions militaires. De l'avis d'Alex Neve, d'Amnistie Internationale :

L'OSCE, malgré certaines faiblesses, imperfections et décisions parfois illogiques, est l'un des grands organismes internationaux actifs dans la région qui peut participer à l'effort de sensibilisation. [...] Le Canada, en tant que membre de l'OSCE, devra encourager l'organisme à redoubler d'effort en vue de venir à bout des problèmes que nous avons exposés ce matin, mais que d'autres viendront aussi vous exposer³⁰.

²⁹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1050.

³⁰ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1040.

L'OSCE a eu les mains liées pour un certain nombre de raisons : sa grande taille et son mode de décision consensuel, ainsi que la réticence des États membres à lui confier des ressources accrues et de plus grandes responsabilités. Le professeur Neil MacFarlane a expliqué au Comité : « [...] De toutes les organisations internationales, c'est évidemment l'OSCE qui dispose du moins de ressources », avant d'ajouter « [...] Je crois qu'en tant que communauté, la communauté des États occidentaux n'a pas encore vraiment décidé du rôle que l'OSCE devrait jouer, si un tel rôle est utile et s'il faut investir dans ce rôle. Je crois qu'il faudrait investir, mais qui suis-je pour le dire?³¹ ». Parce qu'elle joue des rôles multiples, en matière d'alerte rapide, de prévention des conflits, de gestion de crises et de relèvement après un conflit, l'OSCE a été fort utile en Transcaucasie en particulier et peut être encouragée à accroître ses activités en Asie centrale. Même si, de l'avis du Comité, le Canada doit amplifier l'appui matériel qu'il fournit à l'OSCE, il ne s'agit pas uniquement de ressources. Il faudrait, de façon plus fondamentale, une politique en vertu de laquelle le Canada attacherait davantage d'importance à l'OSCE comme maillon clé des relations internationales de l'après-guerre froide.

Diplomatie parlementaire

Pour que le Caucase méridional et l'Asie centrale connaissent un développement pacifique, il faudra que les diverses régions coopèrent à de nombreux niveaux. Dans son témoignage devant le Comité, M. Robert Cutler a déclaré que la diplomatie parlementaire pouvait être un bon moyen de promouvoir cette coopération. Après avoir souligné l'importance croissante des organes interparlementaires pour ce qui est d'encourager le dialogue et la collaboration entre législateurs et de représenter la société civile auprès des dirigeants, M. Cutler a recommandé que le gouvernement du Canada appuie l'adoption d'une diplomatie parlementaire dans le Caucase méridional et ailleurs en faisant appel au mécanisme existant qu'est le Centre parlementaire à Ottawa, organisme sans but lucratif qui assure la formation et le renforcement de capacité des organes parlementaires du monde entier. Comme il l'a dit :

Le Centre parlementaire organise, comme vous le savez, des séances de formation et de développement à travers le monde et sur une base régulière. Il faudrait fournir au Centre parlementaire les moyens de mettre en place un programme de formation et de recherches sur les institutions parlementaires internationales ou IPI : on connaît très mal actuellement, voire pas du tout, ces nouvelles institutions dans leur ensemble. Le programme auquel je fais allusion pourrait être dispensé en permanence. Les IPI sont en voie de devenir une caractéristique de la société mondiale. Elles influenceront — c'est déjà le cas — l'évolution des échanges commerciaux, du développement ainsi que les normes et les structures du système international [...] Les IPI sont en train de devenir un important mécanisme de surveillance sociétal de la diplomatie traditionnelle fondée sur les relations entre les détenteurs du pouvoir exécutif. Les IPI permettent également de tisser des liens transnationaux permanents qui sont un moyen de mettre un frein à l'exercice d'une politique de la force à

³¹ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1150.

l'ancienne allant à l'encontre du développement de la société civile et des ONG et destinée à les museler au plan politique. En représentant le juste milieu, les IPI préparent le terrain à la coopération interétatique³².

À propos du Caucase méridional en particulier, les présidents des parlements de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et de l'Arménie ont déclaré en juin 2000 que la coopération au niveau parlementaire entre leurs pays amorcée l'année précédente avait « grandement contribué à asseoir la confiance et à instaurer de saines relations dans la région³³ » et ont convenu d'établir un groupe de travail triparlementaire unique et permanent chargé d'étudier les questions d'intérêt mutuel. Dans son témoignage, M. Cutler a présenté une proposition d'ONG, qui sera discutée plus loin, de création d'une « communauté transcaucasienne », comportant un parlement régional afin de promouvoir le dialogue et la collaboration entre législateurs.

Les membres du Comité savent pertinemment qu'il ne suffira pas d'appuyer et d'encourager la poursuite de la collaboration parlementaire dans ces régions pour résoudre la myriade de problèmes auxquels ces dernières sont en proie. Étant donné l'importance accrue des organes interparlementaires comme moyen d'établir un dialogue et de promouvoir une meilleure compréhension mutuelle, le Comité reconnaît néanmoins qu'il pourrait être utile d'encourager encore plus la collaboration parlementaire entre les États de cette région ainsi plus généralement.

Débat démocratique

Un des défis les plus aigus qui se présente dans le Caucase méridional est l'héritage des violents conflits qui se sont produits au début des années 1990 et dont le meilleur exemple est sans doute la situation dans le Haut-Karabakh, enclave de l'Azerbaïdjan. James Wright a décrit ainsi la situation au Comité :

[...] Le Haut-Karabakh est l'un des points les plus chauds. Les tensions ethniques dans cette zone ont abouti à des violences et à une rébellion armée. Cependant les efforts déployés pour apaiser les tensions vont à l'encontre des deux principes que sont l'intégrité territoriale et le droit à l'autodétermination, principes fondamentaux défendus par l'OSCE. Ainsi on constate que la justification des actes et des revendications de l'Azerbaïdjan au nom de l'intégrité territoriale va à l'encontre du droit à l'autodétermination des Arméniens du Karabakh. Et on voit comment les revendications des Arméniens du Karabakh qui réclament l'autodétermination nuisent à l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan. C'est pourquoi on est encore loin de pouvoir dénouer l'impasse³⁴.

³² *Témoignages*, 2 mai 2000, 1540 et 1545.

³³ *Déclaration commune des présidents des parlements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie*, Strasbourg, 5 juin 2000, site Web du Conseil de l'Europe.

³⁴ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1040.

Il existe bien des explications au conflit qui sévit dans le Haut-Karabakh, et les membres du Comité qui se sont rendus dans la région les ont toutes entendues. Ils ont aussi été témoins des manifestations plus tangibles de ce conflit, entre autres lorsqu'ils ont visité en Azerbaïdjan les camps débordant de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Même si la situation au Canada n'est pas comparable à celle de la Transcaucasie et de l'Asie centrale, elle se caractérise par une démocratie multiculturelle dont M. Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan Canada, a signalé l'importance au Comité en ces termes :

Qu'est-ce qui différencie la diversité ethnique du Canada de celle des États d'Asie centrale? C'est l'épanouissement de ce que son Altesse royale l'Aga Khan a appelé une démocratie multiculturelle. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie gouverner de façon responsable, par l'ouverture et la tolérance. C'est donner à tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance religieuse ou ethnique, l'occasion de participer au développement social, économique et politique de leur pays, tout en préservant leur identité.

Dans l'ensemble des pays du monde industrialisé, les réalisations de la démocratie multiculturelle canadienne sont sans doute les plus convoitées sur le plan international. Le Canada est reconnu comme un modèle pour les pays qui traversent une période souvent turbulente dans leur passage à la démocratie. C'est la plus importante valeur ajoutée du Canada, dont il peut se prévaloir, tout en suscitant l'admiration, pour promouvoir ses intérêts dans la région³⁵.

M. Patrick Armstrong a insisté sur le fait qu'il fallait se garder de toute arrogance au moment de donner des conseils aux États de ces régions; le Comité ne peut que constater qu'un débat démocratique et non violent à propos de ces questions, notamment, est sans conteste la meilleure solution.

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les dispositifs d'alerte rapide

La situation au Caucase et en Asie centrale est extrêmement complexe et, comme Patrick Armstrong l'a rappelé au Comité, il faut se méfier des explications simplistes. Le professeur David Carment a présenté au Comité un projet intitulé *Country Indicators for Foreign Policy Project* (CIFP) mené actuellement à l'Université Carleton, à Ottawa. Ces indicateurs sont utiles pour comprendre et mettre en perspective les régions du Caucase méridional et d'Asie centrale. Le projet en question vise à établir une base de données contenant des renseignements à jour sur tous les pays avec lequel le Canada entretient des relations, sous forme de quelque 80 indicateurs statistiques sur l'environnement politique, économique et autres, lesquels peuvent être affichés de toutes sortes de façons

³⁵ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1025.

au gré des besoins. Les auteurs de ce projet comptent améliorer la base de données en poursuivant les contacts qu'ils ont établis avec des réseaux internationaux, comme le Forum for Early Warning and Early Response (FEWER), à Londres — grâce auxquels les analystes locaux du Caucase et d'Asie centrale peuvent mieux comprendre les facteurs annonciateurs de conflit. Ce projet pourrait donc se révéler encore plus utile comme moyen d'alerte rapide et donc de prévention des conflits. En effet, le professeur Carment estime que :

[...] Nous ne réunissons pas des données simplement pour décider par nous-mêmes de ce que devrait être [...] la politique étrangère du Canada, mais bien pour informer aussi les Canadiens de la raison pour laquelle ils devraient s'en préoccuper. [...] Je crois aussi que la collecte de données et la diffusion de ces renseignements dans une tribune publique assure un suivi important qui nous permettrait de mieux juger de la sincérité de ces sociétés lorsqu'elles affirment vouloir changer³⁶.

Ces indicateurs statistiques ne sont pas parfaits, comme l'ont mentionné certains membres du Comité au moment de la réunion avec le professeur Carment qui a eu lieu en mai 2000, et il faut donc consulter d'autres sources d'information. Ce projet mérite toutefois d'être appuyé, de l'avis du Comité, car il importe de pouvoir disposer de renseignements publics à jour pour que les législateurs, entre autres, puissent évaluer les tendances et l'évolution des pays aux fins de la politique étrangère canadienne et pour constituer un dispositif d'alerte rapide devant permettre d'éviter les conflits.

Collaboration avec les acteurs régionaux

Les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale ont lutté pour se libérer du joug des anciennes puissances impériales qu'étaient la Russie, la Turquie, l'Iran et d'autres; ces derniers assument néanmoins toujours un rôle important dans leur développement. Les nouvelles républiques doivent donc comprendre les politiques suivies par leurs voisins et chercher autant que faire se peut à établir une coopération pacifique et mutuellement bénéfique avec eux et d'autres interlocuteurs de poids, comme les États-Unis, l'Union européenne, la Chine et l'Asie du Sud.

La Russie

Nul n'ignore que la Russie a subi d'énormes changements, notamment en matière de politique étrangère, au cours des dix dernières années. Elle a toujours considéré le Caucase méridional et l'Asie centrale, du moins en partie, comme d'importantes zones tampons assurant la sécurité de ses frontières. Comme l'a dit James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en avril 2000 :

³⁶ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1115.

La disparition de l'empire a été douloureuse pour le peuple russe, qui continue d'en subir les dures conséquences. La notion russe de « l'étranger proche » est éloquent : elle représente une distinction psychologique importante pour les Russes entre les républiques perdues et les États indépendants établis depuis plus longue date [...] L'important est que la Russie continue de chercher à jouer un rôle actif dans toute la région, même si les relations économiques évoluent dans l'autre sens³⁷.

Le Comité ne juge pas qu'il est justifié de se méfier systématiquement de toute participation de la Russie au développement des États du Caucase méridional et d'Asie centrale, même si la présence de forces militaires dans la région a eu des effets que l'on peut qualifier tant de positifs que de négatifs. Étant donné les relations, souvent difficiles, qui unissent depuis très longtemps ces régions, qui ont culminé par soixante-dix années d'amalgamation à l'Union soviétique, il est probable que les liens avec la Russie demeureront à la fois les plus complexes et, peut-être, les plus critiques pour les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale. Il n'y a pas meilleure raison de collaborer.

En fait, comme l'a indiqué Ron Halpin, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au Comité en avril 2001 :

Au cours des quinze premiers mois de pouvoir du président Poutine, nous avons assisté à une évolution considérable de la politique étrangère russe, surtout en ce qui a trait aux pays de la « Communauté des États indépendants ».

[...]

Aujourd'hui, le président Poutine semble concentrer son attention sur la promotion et la protection des intérêts économiques russes. De plus, il cherche à le faire par des mesures bilatérales, préférant éviter la lourdeur des mécanismes multilatéraux traditionnels. Cela est évident dans le rôle que la Russie joue dans le règlement du conflit du Haut-Karabakh, ce qui a donné lieu à des relations plus constructives entre la Russie et l'Azerbaïdjan. Contrairement à son prédécesseur, le président Poutine lui-même a fréquemment voyagé dans la région au cours de l'année dernière³⁸.

L'Iran

Au début des années 1990, bien des gens considéraient que l'Iran représentait une menace pour la souveraineté et la stabilité des États du Caucase méridional et

³⁷ *Mémoire*, James R. Wright, directeur général, Europe centrale, orientale et méridionale, Affaires étrangères et Commerce international, *Mémoire présenté au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes à propos de l'Asie centrale et du Caucase*, *Mémoire*, 4 avril 2000, p. 6.

³⁸ Ron Halpin, Directeur général, Europe centrale, de l'Est et du Sud, Affaires étrangères et Commerce international, *Mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes sur l'Asie centrale et le Caucase*, 26 avril 2001. Voir aussi *Témoignages*, 26 avril 2001.

d'Asie centrale. Les tentatives de ce pays pour intensifier ses relations avec ces États au cours des années qui ont suivi leur accession à l'indépendance se sont soldées par un succès mitigé. Même si la lutte actuelle qui divise en Iran réformateurs et tenants d'une ligne dure est essentiellement d'ordre interne, elle influe considérablement sur la politique étrangère du pays. Comme M. Rob Sobhani, spécialiste de la politique américaine en Iran, au Moyen-Orient et dans le Caucase à l'Université Georgetown, l'a expliqué au Comité :

Au début des années 1990, le rôle de l'Iran était très négatif. L'Iran cherchait à saper certains de ces régimes, notamment les plus faibles comme celui de l'Azerbaïdjan. Avec l'élection du président Khatami, la politique étrangère iranienne est devenue moins idéologue et plus pragmatique.

Aujourd'hui on constate une approche plus pragmatique de toute la région. L'Iran recherche la stabilité, car la guerre engendrerait des flots de réfugiés, qui se dirigeraient vers l'Iran, par exemple. [...] Le conflit israélo-arabe excepté, le pragmatisme est à l'ordre du jour, notamment vis-à-vis de la Caspienne, ainsi que la collaboration avec les autres pays du golfe Persique comme l'Arabie saoudite³⁹.

En fait, a-t-il ajouté, le Canada pourrait tirer parti d'une intensification des relations avec la Caspienne, car celle-ci pourrait servir de tremplin vers l'Iran et les régions du golfe Persique⁴⁰.

La Turquie

James Wright, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a déclaré au Comité en 2000 :

Il est important de mentionner la Turquie, un pays qui exerce une influence considérable en tant que passerelle créée récemment vers le Caucase et l'Asie centrale. Située à l'extrémité occidentale de la région, la Turquie, avec ses liens historiques et linguistiques, joue un rôle crucial en tant que modèle d'exploitation séculaire dans une enclave islamique, en tant que marché, surtout pour le pétrole et le gaz du bassin de la mer Caspienne, et en tant que fournisseur de biens et de services modernes. Par ailleurs, la Turquie exerce une influence stabilisatrice sur la sécurité dans la région en tant que puissance militaire et membre de l'OTAN et de l'OSCE. Toutefois, le risque toujours présent d'un conflit ethnique qui déstabiliserait davantage les pays du Caucase constitue une autre menace pour les intérêts de la Turquie. Il y a encore des frictions avec l'Arménie à propos du Haut-Karabakh et de l'interprétation des événements historiques et tragiques qui ont marqué la chute de l'empire ottoman⁴¹.

³⁹ *Témoignages*, 11 avril 2000, 1055.

⁴⁰ *Ibid.*, 1015.

⁴¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1045.

Les membres du Comité, en particulier les quatre qui se sont rendus en Turquie à l'occasion de leur voyage en Transcaucasie, sont d'avis qu'il est possible d'approfondir considérablement les relations entre le Canada et la Turquie. Les questions comme les droits des minorités et la liberté d'expression n'en demeureront pas moins des pierres d'achoppement. Les membres ont dit regretter de ne pas avoir pu rencontrer de représentants kurdes lors de leur séjour en Turquie.

Du point de vue qui nous intéresse ici, même si la Turquie occupera une place particulière dans le développement de ces régions, l'important est que, après de nombreuses années de pourparlers et de réformes politiques et économiques, elle est en voie d'intégrer l'Europe et son comportement en matière de droits de la personne et ses autres politiques font l'objet d'un suivi continu de la part d'institutions européennes, dont elle est membre, comme le Conseil de l'Europe.

La Turquie est un pays aux réalités complexes, et l'effondrement de l'Empire ottoman a fortement imprégné l'approche moderne de ce pays en matière d'intégrité territoriale et de droits des minorités. Pendant des années, les mesures prises et les politiques adoptées par la Turquie relativement à sa minorité kurde ont été durement critiquées par la communauté internationale, notamment par des organismes tel le Conseil de l'Europe. Comme un interlocuteur l'a fait remarquer à Istanbul, cela tient au fait que la Turquie est comparée aux États occidentaux plutôt qu'à ses voisins du Moyen-Orient. Le ministre des affaires étrangères turc, M. Ismail Cem, a défendu devant les membres du Comité à Ankara l'approche que suit son pays en matière de droits des minorités et relativement à d'autres questions connexes. Il a aussi toutefois admis que le respect des droits et des libertés en Turquie a été retardé par la guerre froide et, plus tard, par de sérieuses menaces terroristes internes.

L'année qui vient de s'écouler a été marquée par de sérieuses difficultés économiques en Turquie, mais celles-ci ne doivent pas faire oublier les progrès réels réalisés par ailleurs. Lors de leur voyage en Turquie en 2000, les membres du Comité se sont fait dire à plusieurs reprises que l'année 1999 avait représenté un tournant pour la politique turque moderne : le pire des problèmes de terrorisme interne semblait avoir été résolu par la capture de Abdullah Öcalan et la déclaration unilatérale de cessez-le-feu de son Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), d'ambitieuses réformes politiques avaient été mises sur pied, un rapprochement stratégique s'était opéré avec la Grèce et le pays avait enfin été accepté sur la liste des candidats à l'Union européenne. Le Canada, comme d'autres États, est heureux de cette évolution, mais continuera de presser la Turquie à agir dans le dossier des droits des minorités, entre autres, dans les tribunes appropriées.

Les États du Caucase méridional et d'Asie centrale ne veulent pas d'un grand frère turc pour remplacer la Russie. Comme nous le verrons ci-après, la Turquie a toutefois assumé un rôle positif en prônant la signature d'un Pacte de stabilité du Caucase, inspiré de celui des Balkans. Comme le Canada, et bien d'autres pays, les

nouveaux États souverains du Caucase méridional et d'Asie centrale peuvent conclure de l'expérience turque que l'intégration à l'Europe par l'entremise de grands organismes multilatéraux comme le Conseil de l'Europe s'assortit de responsabilités considérables ainsi que de droits; une véritable intégration dépend autant des valeurs prônées que de considérations géographiques.

II. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Comme nous l'avons déjà signalé, la présence du Canada au Caucase méridional et en Asie centrale est très modeste, et nos responsables en matière de politique étrangère ne s'intéressent guère à ces régions, par manque de ressources et faute de nécessité pressante. La représentation diplomatique canadienne dans ces régions laisse donc beaucoup à désirer puisque le Canada n'a qu'une seule ambassade en Asie centrale, à Almaty au Kazakhstan, pour s'occuper des relations avec ce pays et avec la Kirghizie et le Tadjikistan. Il n'a aucune ambassade en Transcaucasie; les relations avec les trois États de cette région et avec le Turkménistan et l'Ouzbékistan, en Asie centrale, étant établies à partir d'Ankara — pour l'Azerbaïdjan, la Géorgie et le Turkménistan — et de Moscou — pour l'Arménie et l'Ouzbékistan. Le fait que le Canada est le moins visible de tous les pays du G-8 dans cette région et le manque sur place de personnel diplomatique canadien expérimenté, notamment, entravent gravement la réalisation de nos objectifs de politique étrangère (voir ci-dessus). Pour corriger la situation, il faut que le Canada montre officiellement qu'il s'intéresse à cette région; évidemment, il serait futile d'accroître la présence du Canada sans motif valable. Comme l'expert américain Rob Sobhani l'a expliqué au Comité, le peu de visibilité du Canada nuit aux chances de ce dernier d'accroître ses liens économiques avec l'Azerbaïdjan et les autres pays de la région :

De la façon dont marchent les choses là-bas, il faut hisser la feuille d'érable. Si les gens ne voient pas la feuille d'érable, c'est difficile, car lorsque vous négociez avec le président, le premier ministre ou le ministre du pétrole, sa première question est pour demander où est l'ambassadeur. Si vous répondez : « Désolé, le Canada n'a pas d'ambassadeur ici », cela vous affaiblit tout de suite⁴².

Les considérations, d'ordre économique ne peuvent être le seul facteur de motivation de la politique canadienne dans ces régions, bien entendu. De l'avis de M. Sobhani, des contacts de haut niveau avec les gouvernements étrangers revêtent une importance particulière pour les nouveaux États qui cherchent à affirmer leur indépendance. Selon lui, « ... les relations avec le Canada, les États-Unis et la France sont la base de l'indépendance de ces pays. Ils voient leurs ressources comme étant le seul moyen de garantir leur indépendance⁴³ ».

⁴² *Témoignages*, 11 avril 2000, 1135.

⁴³ *Ibid.*, 1020.

De telles manifestations de notre intérêt sont néanmoins inutiles si l'on n'accroît pas notre présence sur place. Dans son mémoire écrit regroupant les conclusions qu'elle a tirées de 25 années de présence en Asie centrale, la compagnie SNC Lavalin a suggéré au gouvernement canadien de se manifester davantage en Asie centrale, ce qui comporterait des visites de représentants de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et des efforts supplémentaires de la part de l'ACDI⁴⁴. Dans les deux chapitres qui suivent, le Comité formule des recommandations précises visant à accroître la présence et la visibilité du Canada dans ces régions.

Il faut également amplifier la coordination entre les ministères. M. Denis Leclaire, directeur des activités internationales à l'Université St. Mary's à Halifax, une des quelques universités canadiennes œuvrant dans le domaine du renforcement des capacités en Transcaucasie et en Asie centrale, a fourni un exemple de cette absence de coordination. Selon lui, même si la participation de l'Université St. Mary's et d'autres au processus de transformation est prometteuse, il faut néanmoins intensifier la présence du pays dans ces régions et simplifier la délivrance des visas. En effet :

Il est beaucoup plus difficile d'obtenir un visa pour le Canada, qu'il s'agisse d'un visa de visiteur ou d'un permis de séjour pour étudiant, que pour les États-Unis ou pour l'Europe. Même dans le cas de projets financés par l'ACDI ou d'autres organismes donateurs, la plupart des agents d'immigration canadiens — notamment ceux qui sont en poste à Moscou — dressent des obstacles et imposent des contraintes de temps et autres lourdeurs administratives. ...

Il est quand même paradoxal que, d'une part, un organisme d'État, en l'occurrence l'ACDI, nous encourage à œuvrer dans la région et que le MAECI et Industrie Canada nous encouragent à recruter des étudiants étrangers, mais que, d'autre part, on ne fait souvent rien pour faciliter l'obtention des visas et, ce faisant, encourager les étudiants à venir étudier au Canada. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des anciens pays de la CEI⁴⁵.

La question des visas délivrés aux étudiants est importante pour le pays et est également liée, dans ce contexte au rôle des consuls honoraires.

Globalement, le Comité estime que les responsables de la politique étrangère du Canada devraient s'intéresser de nouveau à ces régions en augmentant considérablement les ressources qui y sont consacrées et en adoptant les grandes orientations indiquées ci-dessus et dans les deux chapitres suivants.

⁴⁴ *Mémoire*, SNC Lavalin, Étude visant à promouvoir les intérêts de politique étrangère du Canada en Transcaucasie et en Asie centrale, 11 avril 2000.

⁴⁵ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1600.

Recommandation 1

Compte tenu de l'importance pour la politique étrangère canadienne des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, le Comité recommande que le gouvernement du Canada conçoive, prépare et publie un énoncé de politique dans lequel il annoncera une augmentation considérable de la présence canadienne dans ces pays. Comme il est indiqué ci-dessus, une telle politique doit se caractériser par une perspective à long terme et :

- prévoir dès à présent une augmentation considérable du nombre de diplomates et du personnel canadiens postés dans ces régions, ainsi qu'une intensification de l'appui à partir d'Ottawa;
- attacher une plus grande importance à l'appui dans le domaine éducatif, notamment en ce qui concerne les droits de la personne, et prévoir une hausse du nombre de bourses canadiennes destinées aux étudiants de ces régions;
- reconnaître l'importance de la primauté du droit et des mesures particulières visant à combattre la corruption;
- voir dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le principal moyen de promouvoir la sécurité et le développement démocratique dans ces régions, notamment;
- prévoir la rationalisation de la délivrance des visas destinés aux étudiants de ces régions;
- augmenter l'aide à ces régions, comme il est indiqué plus loin;
- prévoir des visites de travail dans ces régions par le ministre des Affaires étrangères, de manière à démontrer le nouvel intérêt du Canada pour ces régions et à contribuer à l'élaboration d'une politique canadienne actualisée.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada invite le Centre parlementaire à présenter un projet de programme de formation et de recherche sur la question de la « diplomatie parlementaire » et des institutions interparlementaires — dont l'importance est croissante —, en s'attachant tout particulièrement à leur éventuelle application dans les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, sans s'y limiter toutefois. Le Comité recommande également que le gouvernement du Canada appuie l'approfondissement du projet de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) de l'Université Carleton.

Développer les relations entre le Canada et les pays du Caucase méridional

Mes remarques liminaires ont pour seul but de vous sensibiliser à l'extraordinaire complexité de cette région du monde et de vous convaincre que la plupart des événements qui s'y déroulent tiennent à des facteurs internes et non à des influences de l'extérieur...

Quiconque affirme que c'est la faute des Russes, ou des États-Unis ou de l'OTAN ou que c'est la Turquie qui tire les ficelles, ou que le véritable enjeu c'est le pétrole ou le « grand jeu », n'explique que cinq pour cent du problème. Rien, dans le Caucase, ne se prête à des explications simples.

M. Patrick Armstrong
Mai 2000⁴⁶

Les défis et le règlement des conflits dans le Caucase méridional

Les problèmes apparemment inextricables du Caucase méridional présentent le paradoxe suivant : la grande complexité de cette région risque d'amener les gens, particulièrement les non-initiés, à baisser les bras. Or, si l'on veut aider à instaurer enfin la sécurité, la démocratie et la prospérité dans les trois républiques transcaucasiennes — la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie —, on n'a d'autre choix que d'exploiter les mécanismes existants.

Comme on le verra plus loin, le Comité a conclu que la politique canadienne envers le Caucase méridional doit s'articuler autour de trois principes : ces trois États, petits et pauvres, sont néanmoins très importants pour le Canada et d'autres; chaque État a ses particularités, mais doit être abordé dans le contexte de son appartenance à une région unique; enfin, s'il veut atteindre ses objectifs de politique étrangère, le Canada doit s'intéresser de plus près à cette région et y accroître sensiblement sa présence.

On trouvera dans la section suivante un aperçu de l'ensemble de la région du point de vue de la sécurité, de l'économie et du gouvernement, suivi d'une description de chacune des trois républiques. Depuis les cessez-le-feu, la situation dans les trois États est plus paisible qu'au début des années 1990, mais il reste encore à trouver des solutions permanentes aux conflits en suspens et à réparer les dommages matériels et

⁴⁶ M. Patrick Armstrong, *Mémoire*, « The Complex Skein of the Caucasus and Central Asia », Mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international, 2 mai 2000.

autres que ceux-ci ont causés. Il faudra en outre s'attaquer aux problèmes que posent les importantes populations de personnes déplacées pour que la région ait des chances d'avancer sur les plans économique et politique. Idéalement, le règlement des conflits et le développement économique et politique devraient évoluer en parallèle. Cependant, comme le Comité l'a constaté durant sa visite en mai 2000, dans la région même, les avis sont partagés, certains estimant que le règlement des conflits doit passer en premier quand d'autres sont convaincus qu'en donnant la priorité au développement économique, on encouragerait les compromis et on contribuerait au règlement des différends. À ce chapitre, il est intéressant de rappeler l'observation d'un analyste qui, en 1998, avait comparé l'Ossétie au cube de Rubik du fait qu'il semblait impossible de mener une seule étape à terme tant que toutes les autres n'auraient pas abouti⁴⁷. Cette comparaison pourrait s'appliquer tout aussi bien à l'ensemble de la région.

Si certains dans la région imputent la lenteur que mettent les conflits à se résoudre à l'influence pernicieuse des puissances régionales et à l'indifférence de l'Occident, la plupart des observateurs de l'extérieur estiment que le problème tient à l'existence, dans la région, de groupes ayant tout intérêt à préserver le statu quo et à l'absence de volonté politique de changement de la part des leaders régionaux⁴⁸. L'absence de conflits actifs durant les sept dernières années aura au moins permis aux leaders régionaux de saisir la nature des compromis nécessaires pour résoudre les conflits et d'en bien comprendre la nécessité comme préalable à la pleine intégration des États concernés à l'Europe et à la communauté internationale. En tant que politiciens, les membres du Comité sont bien au fait de la difficulté d'afficher une volonté politique soutenue. Ils espèrent que, avec l'aide bilatérale et multilatérale voulue, les chefs politiques et les législateurs qu'ils ont rencontrés dans le Caucase méridional seront en mesure de le faire.

I. FACTEURS RÉGIONAUX À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Situé entre la mer Noire et la mer Caspienne, près du point de contact de l'Europe et du Moyen-Orient, le Caucase (dont le nom vient d'un mot persan qui fait allusion à l'éclat de la glace) est une région extrêmement complexe sur le plan ethnique, longtemps bordée par de grands empires. Comme l'a dit Patrick Armstrong au Comité :

Tous ces peuples, qui parlent des langues incompréhensibles les uns pour les autres, qui ont des histoires différentes, des ambitions différentes, une hostilité ancienne et des religions différentes, sont tous entassés dans une région d'une superficie

⁴⁷ Liz Fuller, « Rubik's Cube in Ossetia », Radio Free Europe Radio Liberty (RFERL) Report, 4 mai 1998, cité dans G.P. Armstrong, *Russia, The South Caucasus and the Caspian: A Handbook*, D Strat A Research Note 98/05, Ottawa, ministère de la Défense nationale, août 1998, p. 37.

⁴⁸ Jonathan Aves, « Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region », *Wilton Park Report*, 6 avril 2000, site de Wilton Park, p. 1-2.

équivalente à celle du sud de l'Ontario. On ne retrouve une situation comparable nulle part ailleurs dans le monde⁴⁹.

Les trois républiques du Caucase méridional sont de petits pays relativement pauvres : l'Azerbaïdjan est le plus grand; il compte une population de quelque 7,7 millions d'habitants sur un territoire de 86 600 km². Viennent ensuite la Géorgie, avec 5 millions d'habitants et une superficie de 69 700 km² et l'Arménie, avec un chiffre officiel de population de 3 millions d'habitants environ (que la plupart des gens pensent exagéré) et une superficie de 29 800 km². Les dix dernières années ont été difficiles pour la population de ces États sur le plan économique et autrement. Ces pays demeurent proches du milieu de l'indice du développement humain des Nations Unies — la Géorgie venait au 70^e rang sur 174 pays en 2000, l'Azerbaïdjan au 90^e rang et l'Arménie au 93^e rang. — mais on note quand même une nette détérioration depuis l'indépendance⁵⁰. Selon des chiffres fournis par la BERD, le revenu réel dans chaque pays en 2000 représentait moins de la moitié de ce qu'il était en 1989⁵¹.

Tableau 1
Commerce entre le Canada et le Caucase méridional et aide
du Canada à cette région

	Commerce bilatéral de marchandises 2000 (milliers de \$CAN) Exportations/importations (total des échanges)	Aide bilatérale 2000-2001 (\$CAN)
Arménie	1 873/1 277 (3 150)	524 397
Azerbaïdjan	3 699/357 (4 056)	394 618
Géorgie	5 604/610 (6 214)	406 936
Total	11 176/2 244 (13 420)	1 325 951

Sources : Statistique Canada; Agence canadienne de développement international

Règlement des conflits, coopération régionale et consolidation de la paix

La situation des trois républiques transcaucasiennes sur le plan de la sécurité est déterminée d'abord par leurs conflits internes et ensuite par leurs rapports avec leurs

⁴⁹ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1025.

⁵⁰ Programme des Nations Unies pour le développement, « Indice du développement humain », Rapport mondial sur le développement humain 2000, site du PNUD.

⁵¹ Banque européenne pour la reconstruction et le développement (John Kur), *Commentary on Central Asia*, Présentation au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes, mai 2000.

voisins, en particulier avec les anciennes puissances impériales que sont la Russie et la Turquie.

L'Union soviétique a laissé à la région un héritage particulièrement empoisonné : des frontières arbitraires et l'existence, dans certaines républiques, d'une forme désuète de nationalisme exclusif⁵². Et les déportations forcées de populations dans d'autres régions d'URSS opérées à l'époque de Staline n'ont pas aidé. Au début des années 1990, cette combinaison a donné lieu à de graves affrontements en Abkhazie et en Ossétie du Sud, en Géorgie et dans l'enclave arménienne du Haut-Karabakh en Azerbaïdjan. Ces troubles ont fait des milliers de victimes et plus de 1,5 million de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : plus de 800 000 réfugiés et personnes déplacées en Azerbaïdjan, plus de 300 000 personnes déplacées en Géorgie et quelque 300 000 réfugiés en Arménie. Dans les trois cas, les résidents des territoires disputés ont conservé le contrôle, les cessez-le-feu étant surveillés par des forces de maintien de la paix dirigées par des Russes et par des organisations internationales.

Comme l'a noté un observateur, parmi les intervenants de l'extérieur, c'est la Russie qui a joué le rôle principal dans la suspension des conflits dans le Caucase méridional, tandis que les organisations occidentales et internationales sont venues en aide aux victimes de la guerre et ont encouragé les contacts et les négociations entre les parties aux conflits⁵³. Depuis la fin des hostilités, la communauté internationale s'efforce d'encourager le règlement des conflits. Les présidents du groupe de Minsk (États-Unis, Russie, Allemagne, France, République tchèque, Suède, Italie, Bélarus, Turquie, Azerbaïdjan et Arménie) ont été chargés par l'OSCE de négocier un accord de paix sur le Haut-Karabakh, tandis que l'OSCE travaille aussi en Ossétie du Sud et l'ONU en Abkhazie. Dans chaque cas, la communauté internationale cherche à obtenir des règlements qui respectent les frontières de l'ère soviétique et l'intégrité territoriale des États concernés avec le plus haut degré possible d'autonomie et de sécurité pour les populations minoritaires. Le conflit du Haut-Karabakh demeure à bien des égards la clé de la résolution des conflits dans la région. En effet, il concerne non seulement deux des trois républiques transcaucasiennes, mais aussi la Turquie voisine. En conséquence, sa résolution pourrait contribuer à assainir les relations entre les trois États voisins, ce qui aurait des retombées favorables, notamment sur le plan économique.

La présence de fortes populations de réfugiés et de personnes déplacées constitue un problème sérieux pour les trois pays et particulièrement pour l'Azerbaïdjan, à la fois du point de vue humanitaire et du point de vue du lourd fardeau économique et social qu'elles représentent. Jusqu'à présent, la communauté internationale est intervenue surtout sur le plan humanitaire, mais le manque de progrès dans la résolution

⁵² Armstrong, (1998), p. 31.

⁵³ Neil MacFarlane, *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia* (1999), p. 52.

des conflits incite maintenant le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres à imaginer des démarches axées davantage sur des solutions. Le HCR a joué un rôle de premier plan dans les secours humanitaires. Cependant, le fait que les personnes déplacées dans leur propre pays ne soient pas techniquement des réfugiés force le HCR à lancer des appels spéciaux pour venir en aide à ces populations. Le financement des opérations d'aide est donc intermittent et insuffisant parce que les besoins demeurent élevés bien que les crises aient depuis longtemps cessé de faire la manchette. Comme les membres du Comité l'ont appris durant leur visite, l'apport du Canada n'est pas très grand, même s'il reste que toute aide, aussi petite soit-elle, est la bienvenue. À Ganja, en Azerbaïdjan, un homme a tenu à remercier les membres du Comité pour un don de graines canadiennes qui avaient été distribuées par l'Agence de développement et de secours adventiste (ADSA). Il avait ainsi pu faire pousser des fleurs qui lui rappelaient son coin de pays dans le Haut-Karabakh. Bien que modeste, la dernière contribution officielle du Canada avant la visite du Comité était très instructive : une contribution de 90 000 \$ de l'ACDI en 1998 à un projet pilote du HCR et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le rapatriement des personnes déplacées vers les régions dont s'étaient retirées les forces militaires du Haut-Karabakh a libéré des fonds américains beaucoup plus importants de l'ordre de 2 millions de dollars, ce qui illustre un effet de levier que tous les donateurs, en particulier les petits donateurs, devraient chercher à faire jouer.

Au milieu de 2000, les perspectives de résolution de certains des conflits apparaissaient quelque peu meilleures. Dans le contexte de son admission au Conseil de l'Europe, en 1999, la Géorgie a accepté d'élaborer un cadre juridique garantissant l'autonomie de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud dans les deux ans. Les présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan ont eu de nombreuses rencontres bilatérales ces dernières années au sujet du Haut-Karabakh, et le Conseil de l'Europe a reconnu les progrès réalisés à ce chapitre lorsqu'il a décidé, en janvier 2001, d'admettre les deux États en son sein.

Tous les États concernés se sont engagés publiquement à trouver des solutions pacifiques. Reste à savoir s'il faut attendre la solution globale parfaite qui résoudra tous les problèmes en même temps ou s'il vaudrait mieux opter pour une démarche progressive capable d'accroître la confiance. Étant donné que des échanges de territoires ou une sécession acceptée semblent exclus pour le moment, la seconde voie paraît plus prometteuse. Dans le cas de l'Abkhazie, par exemple, on a proposé le retour partiel de la population mengrélienne de Géorgie dans le district de Gali, avec en même temps un accroissement des forces internationales de contrôle, ce qui rassurerait à la fois les Abkhazes et les personnes rapatriées. Si la ligne de chemin de fer en provenance de la Russie qui traverse l'Abkhazie pour aller vers le reste de la Géorgie était réouverte, ce sont les Abkhazes qui en profiteraient le plus directement, mais toutes les populations bénéficieraient de l'augmentation du commerce régional qui en découlerait. De même, le retour des personnes déplacées dans les territoires situés entre le Haut-Karabakh et l'Iran combiné à une démilitarisation de la région surveillée par une présence

internationale et à de l'aide internationale permettrait peut-être en échange la réouverture de la ligne de chemin de fer entre Bakou et Erevan; cela réduirait le fardeau que représentent des personnes déplacées pour l'Azerbaïdjan et mettrait un terme à son blocus de l'Arménie. Quelle que soit la solution retenue, son succès exigera de l'aide internationale sous la forme non seulement de dons et d'assistance technique, mais aussi probablement de troupes de maintien de la paix ou d'équipes de surveillance.

Un pacte de stabilité pour le Caucase

Compte tenu de leurs caractéristiques géographiques et de leur histoire, les trois républiques transcaucasiennes ne peuvent aspirer à une véritable sécurité que dans un contexte de coopération. Lors du sommet de l'OSCE de novembre 1999 à Istanbul, l'Arménie et l'Azerbaïdjan avaient publiquement demandé que les États de l'OSCE créent un système de sécurité pour le Caucase méridional. Selon un analyste, « à l'époque cependant, la communauté internationale, craignant que la guerre de Tchétchénie ne gagne la Géorgie ou l'Azerbaïdjan, avait accueilli avec tiédeur la proposition d'élargissement du système de sécurité, mais l'idée n'est cependant pas morte pour autant⁵⁴ ». Dans les mois qui ont suivi, le président de la Turquie, Suleyman Demirel, a chaudement défendu l'idée d'un « pacte de stabilité du Caucase » et a dit aux membres du Comité à Ankara en mai 2000 qu'il n'existait pas d'autre façon d'assurer la sécurité et la stabilité dans la région. En mars 2000, l'Arménie a proposé un projet de pacte fondé sur la formule dite du 3+3+2, lequel reposerait sur une entente entre les trois États du Caucase méridional, à savoir la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, avec les trois États voisins, Russie, Iran et Turquie comme garants, et deux parrains de l'extérieur, les États-Unis et l'Union européenne (UE).

L'Azerbaïdjan a par la suite pris ses distances par rapport à ce projet préférant attendre la résolution du conflit au Haut-Karabakh, mais on continue quand même de développer cette approche régionale. Par exemple, en juin 2000, le Centre pour l'étude des politiques publiques européennes de Bruxelles (lequel a joué un grand rôle dans l'élaboration du pacte de stabilité des Balkans de l'UE) a dévoilé un projet de « pacte de stabilité du Caucase » dont M. Robert Cutler avait discuté précédemment avec le Comité. Le projet prévoit une « communauté du Caucase méridional » modelée soit sur l'UE soit sur d'autres groupes régionaux comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), laquelle aurait son propre parlement (une assemblée parlementaire) et un exécutif (un conseil des ministres)⁵⁵.

⁵⁴ Harry Tamrazian, *Caucasus: Analysis — Seeking Security for the South*, Radio Free Europe Radio Liberty (FRE/RL), 9 juin 2000.

⁵⁵ *Ibid.*

Coopération internationale et consolidation de la paix

En dernière analyse, c'est d'abord aux États concernés qu'il incombe de résoudre les conflits et de renforcer les relations dans le Caucase méridional, mais la communauté internationale peut à coup sûr contribuer de façon utile à la sécurité dans la région par le biais des mécanismes existants comme l'OSCE, les Nations Unies et même le Partenariat pour la paix de l'OTAN.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, malgré le manque de financement et l'absence de consensus au sujet de son rôle, l'OSCE a contribué à améliorer la sécurité du Caucase méridional et pourrait continuer d'y contribuer dans l'avenir. Comme M. MacFarlane l'a dit au Comité :

Si je devais évaluer les succès et les échecs relatifs, je dirais que l'OSCE, en Géorgie, remporte un certain succès. Son rôle principal consiste à surveiller et à observer le conflit en Ossétie du Sud, ainsi qu'à jouer le rôle plus global de surveillance des droits humains en Géorgie en général.

L'Ossétie du Sud connaît une certaine stabilité depuis des années, et il est généralement reconnu que la présence de l'OSCE a joué un rôle important à deux égards au moins. Premièrement, elle atténue la prédominance russe. Deuxièmement, la présence d'étrangers, aussi curieux que cela puisse paraître, inspire confiance à la population locale. Elle crée un milieu plus rassurant dans lequel ils peuvent recommencer à tisser des liens économiques entre collectivités.

Ceci étant dit, de toutes les organisations internationales, c'est évidemment l'OSCE qui dispose du moins de ressources. Il suffit de comparer le bureau de l'OSCE au bureau des Nations Unies à Tbilissi pour s'apercevoir de toute la différence. Dans ce contexte, l'OSCE a réussi à trouver une façon novatrice de coopérer avec des gens, comme les représentants du PNUD, afin d'obtenir des ressources du PNUD pour certains projets axés sur la résolution de conflits que l'OSCE veut mettre sur pied en Ossétie du Sud. L'OSCE a assez bien réussi dans ce domaine⁵⁶.

Le sommet de l'OSCE de novembre 1999 à Istanbul a permis de finaliser des changements longtemps attendus au Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe qui a réduit les forces armées conventionnelles en Europe, et la Russie a accepté de démanteler deux de ses quatre bases militaires de Géorgie. Par ailleurs, lors de la reprise du conflit en Tchétchénie en 1999, la Russie a accusé la Géorgie de mal surveiller sa frontière avec la Tchétchénie et de laisser un bon nombre de rebelles tchétchènes faire des allers-retours dans les montagnes en toute impunité. La Géorgie a réfuté ces allégations et a demandé à l'OSCE de venir vérifier les mouvements à la frontière. Quand ils étaient en Géorgie en mai 2000, les membres du Comité ont discuté du travail de l'OSCE avec l'ambassadeur Jean-Michel Lacombe et le personnel international de la

⁵⁶ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1145.

mission de l'OSCE en Géorgie. Ils ont été particulièrement impressionnés de cet exemple récent et réussi de la manière dont on peut désamorcer les tensions, prévenir des affrontements et protéger les réfugiés.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique et le Partenariat pour la paix de l'OTAN

Certains disent que l'adhésion de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan à l'OTAN améliorerait la sécurité dans la région. Cependant, l'élargissement de l'OTAN aux pays de cette région ou d'autres régions de l'ex-URSS serait extrêmement délicat vis-à-vis de la Russie, si bien que, à court terme, cette solution ne ferait rien pour accroître la sécurité dans la région. L'OTAN pourrait néanmoins avoir un apport par le biais de son Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et de son Partenariat pour la paix (PPP). Le PPP est conçu pour stimuler la coopération et les liens sur le plan de la défense entre l'OTAN et des pays pris individuellement. Le CPEA est une tribune multilatérale permettant des consultations régulières entre les membres de l'OTAN et quelque 27 pays partenaires dont la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Russie. La crise au Kosovo a permis d'illustrer l'utilité du CPEA en tant qu'organe de consultation. Le CPEA a contribué de façon plus directe encore à la sécurité dans le Caucase méridional par la voie d'un colloque sur la coopération régionale qui a eu lieu en Géorgie en octobre 1998. Il ne sera pas facile d'accroître les programmes de sécurité et de coopération avec les États transcaucasiens et entre eux sans que la Russie n'y voie une menace pour ses propres intérêts. Le PPP et le CPEA offrent à cet égard des structures permettant au Canada et à d'autres pays d'essayer.

Efforts collectifs de consolidation de la paix

On s'est rendu compte ces dernières années que, au-delà de la prévention et du règlement des conflits, la sécurité et la stabilité exigeaient aussi que l'on « répare » les institutions des États déchirés par des conflits. Ces programmes de « consolidation de la paix » occupent une place de plus en plus importante dans la politique étrangère du Canada. Comme Stephen Wallace, de l'ACDI, l'a dit au Comité : « L'expérience nous a aussi appris que, bien que la coopération régionale soit précieuse comme telle en tant qu'instrument de développement, elle peut aussi avoir une grande influence sur la consolidation de la paix. C'est pourquoi la plupart de nos initiatives dans le Caucase engagent la participation d'au moins deux pays⁵⁷ ». Certains projets du gouvernement du Canada réalisés dans cette région ont des répercussions sur la consolidation de la paix, mais très peu visent cet objectif en particulier. Or, étant donné que ce type d'activité encourage aussi le développement régional, le Comité estime que ce serait-là un secteur d'activité prometteur pour le Canada.

⁵⁷ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1055.

Les organisations d'universitaires et les ONG participent de plus en plus à des activités de consolidation de la paix dans le Caucase méridional, bien que la majeure partie soient généralement exécutées en dehors de la région elle-même ou dans un seul des pays concernés. Un projet soumis au gouvernement du Canada repose sur le principe d'une approche mixte de la coopération régionale et doit être réalisé en deux temps. Dans un premier temps, des équipes d'universitaires et d'experts en politique publique de chacun des États transcaucasiens rédigeront un document décrivant en détail le point de vue du pays sur la question de la coopération régionale. Dans un deuxième temps, après étude et discussion de chacun des documents, un document mixte résumera les points communs en matière de coopération régionale et énoncera des propositions concrètes de mesures. Le coût total de ce projet devait s'élever à 160 000 \$US, mais comme la moitié consistait en fonds de contrepartie, il n'a fallu que 80 000 \$ environ⁵⁸. Il y a eu des retards dans le financement, mais on s'attend maintenant que le projet commence à l'automne de 2001.

Développement socioéconomique durable

Les États de Transcaucasie figuraient parmi les régions les plus pauvres de l'Union soviétique, et leur situation économique est loin de s'être améliorée depuis dix ans, du fait des conflits, des fermetures de frontières et des difficultés de la transition à une économie de marché, lesquelles ont été exacerbées par le crash de l'économie russe de 1998. Comme on le signale dans le rapport d'une conférence d'experts sur les perspectives politiques et économiques de la région de la Caspienne qui a eu lieu en mars 2000 à Wilton Park en Grande-Bretagne :

Les États indépendants apparus dans le Caucase méridional et en Asie centrale après 1991 n'ont pas réussi à se donner des stratégies viables de développement économique à long terme, en particulier relativement à l'exploitation des réserves énergétiques de la région. Leur avenir politique est hypothéqué par les incertitudes qui planent du fait des problèmes de succession et de conflits séparatistes non résolus⁵⁹.

Pourtant, outre les abondantes ressources pétrolières de l'Azerbaïdjan, les trois pays ont une main-d'œuvre très instruite et un certain nombre d'industries prometteuses. S'ils arrivaient à résoudre leurs conflits et ainsi à ouvrir leurs frontières, et à lutter contre la corruption, leurs perspectives économiques seraient bien plus encourageantes et les investissements étrangers augmenteraient.

⁵⁸ « Regional Co-operation and Conflict Prevention in the South Caucasus », directeurs de projet : S. Neil MacFarlane (Université d'Oxford et Université Dalhousie) et Albrecht Schnabel (Université des Nations Unies), proposition de projet, 2000.

⁵⁹ Jonathan Aves, (2000), p. 1.

Comme on l'a dit plus haut, les États du Caucase ont relativement bien réussi à instituer le cadre d'une transition économique — la Géorgie est devenue le 137^e membre de l'Organisation mondiale du commerce en juin 2000 — lequel est soutenu au moins en partie par des programmes de renforcement des capacités exécutés par le Canada et d'autres pays. Sur le plan de l'investissement direct étranger (IDE) net, l'Azerbaïdjan venait en tête en 2000 avec des prévisions de 274 millions de dollars américains, suivi de l'Arménie (150 millions) et de la Géorgie (109 millions)⁶⁰. Cependant, la corruption continue de soulever d'importants problèmes dans ces pays. Selon la BERD, sur toutes les entreprises auxquelles on a demandé s'il était courant de verser des pots-de-vin pour arriver à ses fins, 59,3 % des entreprises actives en Azerbaïdjan, 40,3 % des entreprises actives en Arménie et 36,8 % des entreprises actives en Géorgie ont répondu qu'elles le faisaient souvent. (La moyenne dans certains des pays dits en transition se situe à 30,3 %⁶¹.)

Le développement économique est certes crucial, mais s'agissant de venir en aide aux républiques transcaucasiennes, il importe de se souvenir des fins que doivent servir les ressources croissantes mises à la disposition de ces pays et de ne pas se contenter de mettre l'accent sur le développement en soi. Comme l'ont dit au Comité Janet Hatcher Roberts de la Société canadienne de santé internationale et d'autres témoins, dans les États du Caucase méridional, le développement doit en dernière analyse permettre de remédier à de graves problèmes de santé, à des problèmes sociaux et à d'autres problèmes encore, observation qui a des répercussions sur la politique canadienne. Pour reprendre les propos de Mme Hatcher Roberts :

Ce qui nous préoccupe surtout, c'est que le Canada ne devrait pas se fier au seul développement commercial et économique pour résoudre les graves problèmes rencontrés dans le sud du Caucase. Le Canada devrait envisager un investissement stratégique à long terme dans le développement social de la région, notamment dans la promotion de la santé et la protection de l'environnement.

Beaucoup se sont réjouis de la fin de la domination soviétique dans le Caucase au début des années 1990; hélas, on a assisté à une régression radicale de l'état de santé dans ces pays [...] L'espérance de vie des hommes a diminué dans le Caucase. Il y a un taux élevé de mortalité infantile et maternelle. Bon nombre de gens qui avaient naguère accès à des soins médicaux gratuits ne peuvent plus se permettre de payer le prix des nouveaux régimes de rémunération à l'acte. La qualité de la nutrition a aussi baissé.

⁶⁰ Banque européenne pour la reconstruction et le développement (John Kur), *Commentary on Central Asia*, Présentation au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international de la Chambre des communes, mai 2000.

⁶¹ *Ibid.*

Elle a ajouté :

La croissance économique peut engendrer un meilleur revenu, une meilleure tolérance sociale et un meilleur bien-être, et enfin une meilleure santé, mais ces progrès ne sont pas automatiques. Les préalables à la santé peuvent même souffrir de la croissance économique si des politiques sociales appropriées ne sont pas mises en place⁶².

Gestion des ressources énergétiques et autres

Le différend juridique au sujet de la division des ressources de la mer Caspienne n'est toujours pas réglé, mais le temps passant, le problème perd de son acuité, les pays concernés acceptant de plus en plus l'idée d'une division de celles-ci entre eux, chacun jouissant d'une zone d'exclusivité. L'ampleur précise des ressources pétrolières et gazières de l'Azerbaïdjan reste à déterminer, mais celles-ci sont à coup sûr importantes et, mises en valeur de manière avisée, elles pourraient contribuer à la prospérité du pays, voire de l'ensemble de la région. Il reste que, si la Géorgie a des chances de profiter de plus en plus des droits de transit associés aux oléoducs — y compris l'oléoduc principal d'exportation Bakou-Tbilissi-Ceyhan —, l'Arménie sera en reste tant que l'Azerbaïdjan et la Turquie refuseront d'ouvrir leurs frontières à cause du conflit au Haut-Karabakh.

L'exploitation de vastes quantités de pétrole à des cours élevés pourrait être suffisamment rentable pour persuader des sociétés occidentales de prendre en charge le financement du pipeline Bakou-Tbilissi-Ceyhan, dont le coût, très élevé, pourrait se situer entre 2 et 6 milliards de dollars américains, et d'autres pipelines, même si des considérations de sécurité et de stabilité entreront également en ligne de compte. Par ailleurs, pour des raisons économiques et géographiques, il serait souhaitable que les pays se dotent d'une forme de coopération pour stimuler leurs économies. Attestant l'importance cruciale de la coopération régionale au niveau du développement économique, la Banque mondiale s'efforce de promouvoir l'idée d'un forum de coopération du Caucase auquel participeraient les organismes multilatéraux, les pays donateurs et les pays transcaucasiens et ce, en vue d'élaborer une approche concertée à la coopération régionale⁶³.

La proposition de la Banque mondiale repose manifestement sur une approche macroéconomique, mais il existe déjà des efforts de coopération à des niveaux inférieurs. Le marché régional florissant de Sadakhlo, à la frontière de la Géorgie et de l'Arménie, en fournit un bon exemple. Selon un article paru en juin 2000 dans la revue *The Economist* :

⁶² *Témoignages*, 4 mai 2000, 0950.

⁶³ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Armenia: 2000 Country Investment Profile*, p. 5.

Sadakhlo est situé à proximité de la charnière où se rencontrent les trois républiques du Caucase. Des autocars en provenance de la capitale de l'Azerbaïdjan, Bakou, de l'Arménie et même du Haut-Karabakh, font la queue aux abords du village. Les Azéris y troquent des produits alimentaires, des vêtements et de la farine en provenance de Turquie et de Russie contre divers produits arméniens et une poudre à lessiver iranienne appelée Barf...

Le marché répond aux besoins économiques vitaux de la population d'une région d'une extrême pauvreté et dont la plus longue frontière est fermée. La moitié environ de la population de la capitale arménienne, Erevan, porte des vêtements turcs achetés à Sadakhlo. Les rebelles arméniens de la république autoproclamée du Haut-Karabakh boivent sans arrière-pensée de l'Azercay (un thé azéri) produit par leurs supposés ennemis. Les Géorgiens semblent tout à fait disposés à maintenir les droits de douane à un minimum. « Le marché n'est pas une zone de libre-échange », explique Jamal Bediev, le directeur géorgien du marché. « Il reste qu'il résout un grand nombre de problèmes inter-États⁶⁴ ».

Comme les membres du Comité l'ont appris à Istanbul de représentants du Comité turc-arménien de développement de l'entreprise, le commerce non officiel est un moyen de multiplier les contacts entre les parties aux conflits, d'encourager la prospérité et d'établir la confiance nécessaire à l'acceptation de compromis. Ces représentants ont proposé plusieurs manières dont le Canada pourrait stimuler le développement dans cette région et y acquérir ainsi une plus grande stature. Eux aussi ont recommandé que davantage d'étudiants de la région aient la possibilité d'aller au Canada.

Les liens économiques entre le Canada et les trois républiques transcaucasiennes demeurent mineurs. Peu d'entreprises canadiennes sont actives dans la région, et les échanges de marchandises bilatéraux y ont représenté 6,21 millions de dollars canadiens en 2000 dans le cas de la Géorgie, 4,05 millions dans le cas de l'Azerbaïdjan et 3,15 millions dans le cas de l'Arménie. S'il est important de ne pas surestimer le potentiel du Caucase méridional pour les entreprises canadiennes des secteurs du pétrole et du gaz, de la construction et d'autres secteurs, il ne faut pas non plus le sous-estimer, particulièrement si des accords de paix viennent un jour prochain régler les conflits actuels. Une présence diplomatique canadienne permanente dans le Caucase méridional aurait sûrement permis de multiplier les liens économiques et d'améliorer la qualité et la quantité d'information dont disposent les Canadiens qui envisagent de faire des affaires dans cette région.

Développement démocratique et bonne gouvernance

Les États du Caucase méridional soient relativement plus avancés que ceux d'Asie centrale au niveau de l'adoption des normes internationales en matière de démocratie, de bonne gouvernance et de droits de la personne, mais il y a encore loin de

⁶⁴ « An Uncommon Market in the Caucasus », dans *The Economist*, Londres, 3 juin 2000, p. 53.

la coupe aux lèvres. Dans une présentation portant à la fois sur le Caucase méridional et l'Asie centrale, Alex Neve d'Amnistie Internationale a recommandé qu'on cherche surtout à protéger les personnes qui défendent les droits de la personne, à mettre un terme à l'impunité et à intervenir au sujet des cas de torture qui semblent persister. Au sujet du Caucase méridional en particulier, il a insisté sur les défis que posent les cessez-le-feu en Géorgie et dans le Haut-Karabakh et les fortes populations de réfugiés et de personnes déplacées. Il a admis qu'une plus grande présence du Canada dans la région contribuerait utilement à la promotion des droits de la personne. Il a dit notamment : « Grâce à une présence accrue — surtout diplomatique — nous aurons la possibilité de prendre des mesures, de suivre l'évolution de la situation, de discuter de ces questions avec les gouvernements »⁶⁵. Il a dit aussi :

Il ne faut pas oublier le Conseil de l'Europe, qui joue un rôle très important surtout auprès des pays du Caucase méridional. La Géorgie, comme je l'ai mentionné, est devenue membre récemment du Conseil de l'Europe. Le Canada n'en fait pas partie, mais il y siège comme observateur. Nous suivons les dossiers de près. Nous jouons un rôle actif au sein de l'organisme. Nous avons des discussions avec ces pays. Voilà donc un autre organisme auquel nous devrions consacrer plus d'attention, un organisme qui, à mon avis, peut jouer un rôle déterminant et faire avancer les choses sur bien des fronts⁶⁶.

Le fait que ces trois États soient maintenant tous membres du Conseil de l'Europe témoigne des progrès réalisés et contribuera à s'assurer que ces pays respectent les normes juridiques et politiques internationales, comme l'a démontré le cas de la Turquie ces vingt dernières années. Les valeurs défendues par le Canada et d'autres pays sont importantes en soi. Dans le cas de la Transcaucasie cependant, elles revêtent une importance cruciale pour le règlement des conflits dans la région, lequel exigera pas mal de compromis de la part de toutes les parties, la volonté d'accorder des garanties tangibles relativement aux droits des minorités au sein de régimes fédéraux et l'aptitude à résister à d'éventuelles provocations émanant de partisans de la ligne dure qui ont tout intérêt à maintenir le statu quo. Or, tous ces facteurs dépendent essentiellement de l'adoption des principes et pratiques démocratiques. Comme on l'indique dans le rapport sommaire d'une conférence d'experts qui a eu lieu en mars 2000 à Wilton Park :

Les déficiences de la société civile et l'absence d'opinion publique active et informée se remarqueront le plus lorsque les pays devront accepter des accords de paix controversés. Ainsi, les présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie, tous deux parfaitement au courant des réalités politiques et économiques de leurs pays, sont manifestement capables de s'entendre sur les grandes lignes d'un accord sur le Haut-

⁶⁵ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1100.

⁶⁶ *Ibid.*, 1040.

Karabakh. L'anxiété est grande cependant au sujet de la réaction éventuelle des populations aux compromis⁶⁷.

II. FACTEURS PARTICULIERS PAR PAYS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Géorgie

La Géorgie demeure préoccupée par la question de l'intégrité territoriale associée aux violents affrontements civils du début des années 1990 et se trouve aux prises avec de nombreux autres problèmes importants, notamment celui que pose la corruption. Ainsi, et pas seulement parce que ses principaux problèmes sont à caractère interne, la Géorgie reste un ballon d'essai de la transition dans le Caucase. Comme on le disait dans la revue *The Economist* dans le numéro de juillet 2000 :

La Géorgie est à la fois pro-occidentale et plus ou moins démocratique, des caractéristiques rares dans l'ex-Union soviétique. Si vous poussez vers l'est à partir de Tbilissi, vous atteindrez le Japon avant de rencontrer un autre pays où la presse soit aussi libre et où il existe une société civile aussi digne de ce nom. Si tout va bien, la Géorgie pourrait un jour faire partie de l'Union européenne, d'ici dix ou vingt ans peut-être. À plus long terme encore, M. Chevardnadze voudrait qu'elle intègre l'OTAN. Plus important dans l'immédiat, la Géorgie est la seule solution pour le transport vers l'ouest des abondantes réserves de pétrole de la Caspienne. Une Géorgie prospère, démocratique et stable pourrait constituer un bastion d'espoir pour l'ensemble de la région — pour l'Asie centrale à l'est et pour la région limitrophe agitée de la Russie au nord. Mais si la Géorgie devait éclater ou se détériorer davantage, le Caucase pourrait s'en trouver affecté pour toute une génération⁶⁸.

Règlement des conflits

Les conflits qui ont affligé la Géorgie au début des années 1990 — période que le président Chevardnadze a qualifiée de « plus éprouvante » de toute l'histoire du pays — ont été provoqués dans le premier cas par les politiques nationalistes extrémistes du gouvernement géorgien sous le régime du président Zviad Gamsakhourdia, politiques qui ont donné lieu à des explosions de violence et suscité des appels à l'indépendance dans les régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Le retour de M. Chevardnadze et son élection à la présidence et la fin des affrontements ont permis le rétablissement d'une stabilité relative en Géorgie. Cependant, plusieurs tentatives d'assassinat dirigées contre M. Chevardnadze montrent que la situation demeure tendue.

⁶⁷ Jonathan Aves, (2000), p. 2.

⁶⁸ « Edward Shevardnadze, Georgia's Foxy President », dans *The Economist*, 15 juillet 2000, p. 52.

Comme les membres du Comité l'ont appris en Géorgie, sur les deux conflits qui perdurent en Géorgie, celui de l'Abkhazie est le plus éloigné d'un règlement. Il continue de susciter à l'occasion de violents affrontements, et la situation demeure potentiellement explosive. En entérinant les frontières existantes de la Géorgie lors de la dissolution de l'ex-Union soviétique, la communauté internationale a unanimement rejeté les prétentions indépendantistes de l'Abkhazie. Il s'agit donc de déterminer quel degré d'autonomie peut être accordé à l'Abkhazie à l'intérieur de la Géorgie et comment persuader les Abkhazes, qui gardent un vif souvenir de la guerre du début des années 1990 et sont *de facto* indépendants, qu'ils peuvent jouir d'une sécurité physique et autre en tant que minorité en Géorgie. La force de maintien de la paix de la Communauté des États indépendants (CEI) actuellement en poste en Abkhazie est composée d'un unique contingent russe. Les Nations Unies contrôlent le cessez-le-feu et travaillent à un règlement politique global. Comme on l'a noté précédemment, l'admission de la Géorgie au Conseil de l'Europe en 1999 était subordonnée au dépôt d'un projet de loi garantissant un degré d'autonomie élevé à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud. Reste à voir si les dirigeants de la Géorgie et de l'Abkhazie, avec au besoin les encouragements et l'appui de la communauté internationale, sauront consentir les compromis nécessaires.

Le conflit en Ossétie du Sud est bien plus près d'un règlement. Dans une entente signée à Moscou en 1996, la Géorgie et l'Ossétie du Sud ont convenu que celle-ci demeurerait en Géorgie et, si des divergences de vues persistent, elles sont bien moins prononcées que dans le cas de l'Abkhazie. Durant leur voyage en Géorgie, les membres du Comité se sont rendus en Ossétie du Sud où ils ont rencontré son chef, Ludvig Chibirov, et se sont trouvés placés directement devant l'éternel problème de la poule et de l'œuf. La situation a bien progressé depuis 1996, et la résolution du conflit en est aux derniers stades. Parallèlement, M. Chibirov a mis en relief la situation précaire dans laquelle se trouvent les populations d'Ossétie du Sud sur le plan humanitaire. En fait, sa rencontre avec les membres du Comité a suivi de quelques minutes à peine son entretien avec M. Francis Deng, le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Notant que le Canada avait eu jusqu'alors peu de contacts avec l'Ossétie du Sud, M. Chibirov a sollicité l'aide du Canada, même sous la forme de modestes dons de blé, étant donné que le pain est considéré comme le baromètre de la qualité de vie en Ossétie du Sud. En plus de résoudre de graves problèmes internes, une telle contribution allégerait l'humeur politique et faciliterait la négociation d'un accord de paix. Le Comité est conscient du fait que la communauté internationale préférerait sans doute coordonner toute nouvelle aide à l'Ossétie du Sud après la conclusion d'un accord de paix avec la Géorgie, mais il estime que, dans le contexte d'une politique révisée au sujet du Caucase méridional, le gouvernement du Canada devrait chercher des façons de témoigner de son intérêt pour le sort des populations d'Ossétie du Sud sans prolonger le processus de règlement du conflit.

Enfin, le président Chevardnadze a insisté sur l'importance de bonnes relations avec la Fédération de Russie, sans laquelle, selon ses propres termes, l'indépendance

de la Géorgie serait impensable⁶⁹. Pourtant, l'instabilité qui persiste dans le sud de la Russie — dont Patrick Armstrong a dit au Comité qu'elle résultait de divers facteurs, notamment de l'aspiration traditionnelle des Tchétchènes à la liberté nationale, du très vieux souhait de certains de créer une « république de montagnards » dans le Caucase et du phénomène plus récent de l'islamisme wahhabi — crée d'importants problèmes pour les deux pays⁷⁰.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Russie a accusé la Géorgie de ne pas savoir contrôler sa frontière avec la Tchétchénie. Après plusieurs mois d'accusations de la part de la Russie et de dénégations de la part de la Géorgie, la Russie a imposé en décembre 2000 un strict régime de visas à la Géorgie, dont elle a cependant exempté les résidents de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Cette mesure a eu de lourdes conséquences économiques pour la Géorgie et, de l'avis de certains observateurs, a réussi à modérer l'inclination pro-occidentale de celle-ci, qui tient maintenant un discours plus neutre.

La Russie se préoccupe à juste titre de la stabilité et de la sécurité de ses frontières au sud, et le Comité ne pense pas, comme d'autres, qu'elle est responsable de tous les conflits dans le Caucase. Il reste cependant que l'intervention militaire russe en Tchétchénie est critiquable pour des motifs d'ordre humanitaire et d'autres motifs. Par ailleurs, l'imposition d'un strict régime de visas à la Géorgie sous prétexte que cela contribuera à contenir le conflit en Tchétchénie, dont elle a cependant exempté les résidents de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, et suscite des questions légitimes quant aux réelles motivations de la Russie.

La communauté internationale pourrait, par le biais de l'OSCE, prendre des mesures pour convaincre la Russie que ses frontières sont sûres, mais on ne doit pas le faire aux dépens de la Géorgie. Puisque la Géorgie a été forcée de réduire ses effectifs militaires, et notamment ceux des gardes-frontières, à l'été 2000, en raison de contraintes budgétaires, de l'aide internationale à ce chapitre serait très utile.

Développement économique

La Géorgie a atteint certains stades cruciaux de la transition économique, en particulier avec son accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'été 2000. Durant leur séjour à Tbilissi, les membres du Comité ont rencontré des représentants d'un organisme d'Ottawa, le Centre des politiques commerciales et des lois, qui exécutait des travaux financés par l'ACDI pour aider la Géorgie à se doter de

⁶⁹ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Georgia: 2000 Country Investment Profile*, p. 6.

⁷⁰ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1030.

compétences spécialisées en politique commerciale. Le Centre, institué par le gouvernement mais maintenant indépendant, a élaboré un modèle intéressant dans lequel des groupes d'élaboration de la politique commerciale sont établis dans les pays en transition, avec des liens avec le gouvernement initialement, mais devenant ultérieurement indépendants. Ce modèle a jusqu'à présent donné des résultats intéressants en Russie et ailleurs, et le Comité estime qu'il constitue un bon exemple de la façon dont des partenariats entre le gouvernement et le secteur sans but lucratif peuvent faciliter la transition.

En dépit de ses succès au niveau de l'OMC, la Géorgie demeure un pays très pauvre — d'après des données officielles, plus de la moitié des Géorgiens vivent en dessous du seuil de pauvreté — et cette pauvreté a de lourdes retombées sociales⁷¹. L'aide étrangère peut certes être utile, mais la corruption des fonctionnaires et d'autres problèmes continuent de freiner les investissements étrangers et le développement économique. Les membres du Comité ont donc été heureux d'apprendre que la Géorgie envisageait un nouveau programme de lutte contre la corruption et notamment la nomination, au sein même de l'administration, d'un groupe spécial (bien rémunéré) de lutte contre la corruption. Ils ne peuvent qu'encourager le gouvernement de la Géorgie dans cette voie, tant pour améliorer la condition des citoyens que pour attirer davantage d'investissements étrangers.

Développement démocratique

Si la Géorgie a relativement bien avancé sur la voie du développement démocratique et de la bonne gouvernance, il reste quand même encore beaucoup à faire. Amnistie Internationale signale des plaintes persistantes quant au recours à la torture en Géorgie et, malgré la grande popularité de M. Chevardnadze, les élections présidentielles d'avril 2000 ont été entachées d'irrégularités. En outre, comme on l'a vu, pour espérer une résolution des conflits, il faut que les groupes minoritaires soient convaincus que les principes et processus démocratiques sont suffisamment forts pour leur offrir une réelle protection. Cela sera particulièrement vrai en Géorgie compte tenu des récents conflits, et le Conseil de l'Europe, l'OSCE et d'autres institutions continueront d'exercer des pressions en ce sens sur le pays. Une fois encore, une présence canadienne permanente dans la région pourrait contribuer au contrôle des progrès à cet égard.

⁷¹ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Georgia: 2000 Country Investment Profile*, p. 13.

Azerbaïdjan

L'Azerbaïdjan se trouve devant un double défi : composer avec les conséquences territoriales et sociales du conflit au Haut-Karabakh et veiller à la mise en valeur avisée de ses importantes ressources pétrolières et gazières. Lors de leurs rencontres avec le Comité à Bakou, le président Gueïdar Aliev et les hauts fonctionnaires de l'Azerbaïdjan ont insisté sur l'importance de l'exploitation pétrolière, qui serait facilitée par un climat de stabilité en matière de sécurité. Ainsi, la résolution du conflit du Haut-Karabakh — et le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers — demeure prioritaire. Le président Aliev a dit au Comité que, de tous les problèmes de l'Azerbaïdjan, celui des réfugiés était le plus ardu, tant sur le plan économique que sur le plan politique.

Selon un rapport de 1999 produit par le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de l'Azerbaïdjan :

L'Azerbaïdjan continue d'être aux prises avec un des problèmes humanitaires les plus complexes du monde. On y compte en effet la plus forte population (par habitant) de personnes déracinées, lesquelles totalisent environ 800 000 personnes (personnes déplacées dans leur propre pays, réfugiés et apatrides) sur une population totale de 8 millions d'habitants. L'atonie persistante de l'économie nationale compromet le rétablissement des services sociaux essentiels, entre autres dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le chômage élevé et le manque d'activités rémunératrices nuisent à l'autonomie et entretiennent la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure dans les collectivités de personnes déplacées⁷².

L'enclave majoritairement arménienne du Haut-Karabakh a été placée en Azerbaïdjan durant la période soviétique. Les tensions ethniques ont monté vers la fin des années 1980 et, après le démantèlement de l'Union soviétique, la violence a éclaté entre les partisans (en Haut-Karabakh et Arménie) de l'indépendance du territoire et ceux qui tiennent à ce qu'il demeure en Azerbaïdjan. La guerre qui s'est ensuivie a été très coûteuse sur le plan humain. Elle a fait de nombreuses victimes et au moins 800 000 réfugiés et personnes déplacées qui vivent dans des camps de fortune en Azerbaïdjan de même qu'au Haut-Karabakh et dans certaines régions adjacentes sous le contrôle des Karabakhs. Notant que la plupart des visiteurs en Azerbaïdjan demeuraient généralement à Bakou, le président Aliev a dit aux membres du Comité qu'il était extrêmement heureux qu'ils aient décidé de venir en Géorgie pour se rendre compte eux-mêmes des conditions de vie des plus de 7 000 réfugiés et personnes déplacées qui vivent encore dans le village de toile de Barda et dans le village de Ganja tout proche, près de six ans après la fin des affrontements au Haut-Karabakh.

En acceptant les frontières de l'Azerbaïdjan telles qu'elles étaient lors de l'effondrement de l'Union soviétique, la communauté internationale a encore une fois

⁷² HCR Azerbaïdjan — *Country Report* (période de référence : 1^{er} janvier au 31 décembre 1999), p. 1.

rejeté les prétentions à l'indépendance de la population du Haut-Karabakh. Lors du sommet de Lisbonne de l'OSCE en décembre 1996, trois grands principes avaient été proposés : l'intégrité territoriale, ce qui signifiait que le Haut-Karabakh devait rester en Azerbaïdjan; le plus haut degré possible d'autonomie pour le Haut-Karabakh; et enfin des garanties de sécurité pour toutes les parties⁷³. En 1997, les dirigeants de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie (laquelle à toutes fins pratiques négocie pour le compte du Haut-Karabakh, ce qui complique encore la situation) ont accepté la proposition du groupe de Minsk de procéder par étapes : on a proposé d'abord que les troupes arméniennes se retirent des régions situées à l'extérieur du Haut-Karabakh et que les réfugiés rentrent chez eux, après quoi il serait possible de prendre des décisions sur le statut du territoire. Le président de l'Arménie, Levon Ter-Petrossian, n'a pas réussi à convaincre son pays et les dirigeants du Haut-Karabakh d'accepter cette entente, et a été forcé de démissionner. Il a été remplacé par Robert Kotcharian, un ancien dirigeant du Haut-Karabakh⁷⁴.

La multiplication des rencontres, ces dernières années, entre les présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie — la dernière en date ayant eu lieu en avril 2001 à Key West en Floride — et l'amélioration du dialogue entre eux en ont convaincu plusieurs que les grandes lignes de l'entente sur le Haut-Karabakh sont sans doute déjà établies et que c'est la difficulté de sa mise en œuvre sur le plan politique qui en empêche la conclusion. Les rencontres que les membres du Comité ont eues avec les présidents Aliev et Kotcharian n'ont en rien dissipé cette impression. Il reste cependant que, même si les grandes lignes d'une entente sont établies, il faut encore en fixer le contexte. Le président Aliev a fait remarquer à juste titre que, même en l'absence de solution au conflit, l'économie de l'Azerbaïdjan finirait par s'améliorer grâce aux recettes pétrolières, tandis que celle de l'Arménie se détériorerait. Il s'efforce donc d'amener l'Arménie à accepter un compromis en faisant valoir qu'une entente aboutirait à un accroissement sensible de la coopération économique au niveau régional et à d'autres types de coopération.

Le gros des perspectives économiques de l'Azerbaïdjan est subordonné à l'exploitation des ressources pétrolières. Selon la BERD, les investissements totaux prévus des pétrolières internationales dans le secteur de l'énergie sont de l'ordre de 40 milliards de dollars américains, et l'augmentation des cours du pétrole depuis un an a constitué une véritable manne pour ce pays. Le président Aliev a aussi délibérément multiplié les joueurs dans tous les aspects de l'exploitation pétrolière et de la construction de pipelines. Ces projets sont certes importants, mais le fait de tabler autant sur une ressource unique n'est pas sans présenter certains inconvénients, notamment un manque de progrès dans les autres secteurs résultant d'un faux sentiment de sécurité et un accroissement possible des disparités du fait d'une propriété étroite des ressources et

⁷³ Voir Edward Walker, « No War, No Peace in the Caucasus », dans Gary K. Bertsch *et al.*, *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, Londres, Routledge, 2000, p. 174-175.

⁷⁴ Voir Edmund Herzig, *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1999, p. 69-71.

de la corruption. À cet égard, l'Azerbaïdjan mène une lutte plus timorée contre la corruption que la Géorgie et l'Arménie.

Nos interlocuteurs du secteur public en Azerbaïdjan nous ont fait part à maintes reprises de leur souhait de voir augmenter la présence canadienne dans ce pays, sur le plan commercial et autrement. Même si les réserves pétrolières de ce pays ne sont pas aussi importantes que celles de l'Arabie saoudite, les perspectives sont néanmoins très intéressantes pour les entreprises canadiennes dans ce secteur et d'autres. M. Rob Sobhani, un représentant de AEC International de Calgary (la plus grande pétrolière canadienne active en Azerbaïdjan), a fait valoir de façon persuasive qu'un plus grand engagement du Canada, notamment par des visites officielles de chefs d'État au Canada, contribuerait à augmenter la part du Canada de cet important marché. Reste à voir si des visites officielles seraient justifiées dans le contexte d'une révision de la politique canadienne à l'égard de cette région, mais il demeure qu'en s'intéressant de plus près au Caucase méridional, on aiderait les entreprises canadiennes qui songent à exploiter les débouchés que présente la région de la Caspienne.

Nous le répétons, une entente sur le Haut-Karabakh garantissant les droits des minorités ne peut être viable qu'avec des assises démocratiques solides. À cet égard, l'Azerbaïdjan a encore beaucoup de pain sur la planche. Il y a bien sûr une opposition officielle et une société civile active, mais les pouvoirs du président sont tels que certains qualifient le régime de « république présidentielle ». Des groupes de l'opposition avaient menacé de boycotter les élections parlementaires de l'automne 2000 et, en dernière analyse, selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les élections « ont démontré qu'il existait un fossé entre les attentes internationales et les pratiques locales⁷⁵ ». L'Azerbaïdjan souhaite multiplier et resserrer ses liens avec l'Europe dans le contexte de la nouvelle route de la Soie, et sera donc sensible à des pressions exercées par le Conseil de l'Europe, dont le Canada doit se faire l'écho.

Arménie

Bien que l'Arménie jouisse d'une main-d'œuvre très instruite et d'un potentiel réel dans un certain nombre de secteurs d'activité à forte valeur ajoutée, les dernières années ont été très difficiles dans ce pays, ce qui a donné lieu à une émigration massive. Le gouvernement arménien admet que l'hémorragie a totalisé quelque 700 000 personnes sur une population totale de 3,7 millions d'habitants en 1991, mais beaucoup de gens pensent que le chiffre réel de la population est plus proche de 2 millions d'habitants.

Il est impossible de bien comprendre les événements actuels en Arménie et dans la région sans prendre en considération ce que la Chambre des communes du Canada a

⁷⁵ *Témoignages*, 26 avril 2001, 0915.

qualifié en 1996 de « tragédie arménienne », à savoir le massacre de quelque 1,5 million d'Arméniens par les forces ottomanes en 1915. Cependant, comme l'ancien ministre des affaires étrangères de l'Arménie, Raffi Hovannisian, l'a dit au Comité à Erevan, si le « génocide » de 1915 a été un moment marquant de l'histoire de l'Arménie, le pays a perdu presque autant d'habitants dans les dix dernières années du fait de l'émigration.

Règlement des conflits et coopération économique

La corruption et les problèmes de gouvernance posent de grandes difficultés en Arménie et sont responsables de la pauvreté et d'une crise de confiance dans la population. Une fois encore, le principal facteur de ralentissement de la transition est l'absence de règlement des conflits, le fait que le conflit du Haut-Karabakh se déroule hors du territoire ne changeant rien à l'affaire. Pour illustrer l'importance de considérer ces pays comme appartenant à une région unique, nous signalons que ce conflit qui perdure a entraîné la fermeture des frontières de l'Arménie, un pays enclavé, avec la Turquie et avec l'Azerbaïdjan, ce qui du même coup l'empêche de profiter des retombées que lui procurerait le transit du pétrole de la Caspienne et d'autres retombées de l'exploitation pétrolière. Comme la BERD l'a noté en 2000 :

La coopération régionale sera la clé du développement économique futur de l'Arménie. L'Arménie contribue à ce processus par une coopération avec la Grèce et l'Iran et espère conclure un accord de transport avec la Géorgie et la Bulgarie. Durant 1999, ses relations avec la Russie ont continué de s'affermir...

Au niveau international, la Transcaucasie est importante du fait de son rôle dans le transport du pétrole et du gaz en provenance d'Asie centrale, bien que les projets de construction de pipelines concernent surtout la Géorgie voisine⁷⁶.

L'ancien premier ministre Armen Darbinian, qui dirige actuellement le International Centre for Human Development, nous a dit que, selon lui, le développement des pays de Transcaucasie passait obligatoirement par la coopération au niveau régional. À Erevan, il a signalé aux membres du Comité que jusqu'à présent, les leaders de la région se contentaient de viser des résultats meilleurs que ceux de leurs voisins tout aussi pauvres. Il a mentionné par exemple que l'Arménie entretenait de bonnes relations avec la Géorgie voisine, laquelle a réussi à entrer à l'Organisation mondiale du commerce, mais qu'elle n'avait aucun lien de coopération avec la Géorgie en matière commerciale.

La politique arménienne comprend par ailleurs un autre élément important, à savoir le maintien de liens étroits avec la Russie, notamment au niveau militaire. Le Comité convient avec ses interlocuteurs d'Erevan que l'Arménie a parfaitement le droit de

⁷⁶ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Armenia: 2000 Country Investment Profile*, p. 5.

choisir elle-même l'orientation de sa politique étrangère et de sa politique de défense. Il reste cependant que, compte tenu de l'orientation pro-occidentale de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, les politiques pro-russes de l'Arménie continueront de compliquer la transition de ce pays jusqu'à ce que la coopération entre les trois républiques soit sensiblement accrue. De toute façon, dans l'élaboration de programmes bilatéraux et multilatéraux, comme le programme de corridor de transport Europe-Caucase-Asie de l'UE, la communauté internationale a tout intérêt à accroître la coopération de l'Arménie avec la région, ne serait-ce que pour éviter qu'elle soit tentée de faire déraiper le projet.

Bien qu'elle soit handicapée par l'absence de coopération avec ses voisins, l'Arménie a quand même quelques réalisations économiques intéressantes à son actif depuis quelques années, attribuables à de l'aide financière de l'étranger, à des politiques publiques avisées et à des investissements, provenant en grande partie de la diaspora arménienne. Selon la BERD :

L'Arménie a l'avantage d'une diaspora mondiale de quelque 5 millions de personnes. Une bonne partie des gros investisseurs en Arménie proviennent de la diaspora, qui contribue au financement des infrastructures et au développement des PME. La diaspora travaille dur pour faire connaître l'Arménie et ainsi maintenir les flux d'aide occidentale⁷⁷.

En sus de leur importance économique, les Arméniens de la diaspora peuvent avoir une importance politique non négligeable. Les liens étroits de l'Arménie avec la Russie sur le plan militaire et autrement et l'influence des Arméniens à Washington placent l'Arménie dans une position très particulière dans la mesure où elle jouit du soutien à la fois des militaires russes et du Congrès américain. Lorsque nous l'avons interrogé à Erevan au sujet du budget d'assistance à l'Arménie des États-Unis, un représentant de l'Agence américaine pour le développement international nous a confié que l'Arménie obtenait plus d'argent qu'elle n'en demandait. Nos interlocuteurs en Arménie nous ont indiqué que le Canada avait davantage de coentreprises en Arménie que les États-Unis, mais ont fait valoir éloquemment que le Canada pourrait avantageusement accroître sa présence économique ou autre en Arménie, argument que soutient la communauté arménienne du Canada. Celle-ci est nombreuse et bien organisée : elle regroupe quelque 75 000 personnes dont la plupart vivent à Toronto et à Montréal.

Étant donné son manque de ressources et le fait que la plupart de ses frontières sont closes, l'Arménie a décidé de privilégier les activités à forte valeur ajoutée comme le polissage du diamant et la conception de logiciels où le potentiel est intéressant. Denis Leclair de l'Université St. Mary's estime que l'industrie arménienne des logiciels est importante, même si elle n'est pas aussi avancée que le croit le gouvernement.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 5.

[...] à un certain niveau, l'informatique n'a pas vraiment de secrets pour les Arméniens. Sur le plan technique, ils sont probablement aussi bons, sinon meilleurs, que les usagers de l'informatique ailleurs dans le monde, mais il n'empêche qu'ils ont besoin d'aide pour apprendre à utiliser l'Internet à des fins commerciales, et surtout pour les besoins du marketing. Leurs méthodes de commercialisation sont vraiment épouvantables. C'est l'un des domaines où nous voulons leur venir en aide⁷⁸.

Bonne gouvernance

L'assassinat au Parlement, en octobre 1999, du premier ministre Vazgen Sarkissian, du président Karen Demirchian et de six autres personnes, un crime que beaucoup pensent lié à la perspective d'un règlement de paix au Haut-Karabakh, illustre bien l'ampleur des problèmes en Arménie. Les mois qui ont suivi ont été très difficiles, politiquement, pour le président Robert Kotcharian, mais la façon dont il est arrivé à former un nouveau gouvernement au milieu de 2000 donne à penser qu'il serait éventuellement capable de « vendre » un accord de paix en Arménie et dans le Haut-Karabakh. Le Comité ne croit pas, comme certains, que c'est la Russie qui, en dernière analyse, possède la clé du règlement du conflit du Haut-Karabakh. On ne peut nier cependant que le gouvernement russe a indubitablement une grande influence sur le gouvernement arménien.

La situation politique en Arménie joue un rôle important dans le règlement du conflit, mais un autre problème se pose dans la mesure où la population semble maintenant douter de la légitimité du régime politique. Le ministre des Finances, Levon Barkhoudarian, un ancien ambassadeur au Canada, convient qu'il faut lutter contre la corruption et réformer la fonction publique. Selon lui, la « bonne gouvernance » est une jolie expression, mais l'important, c'est la réforme de la fonction publique. L'ancien premier ministre Darbinian pense qu'on n'a pas bien saisi à quel point la stabilité et la règle de droit étaient cruciaux pour la transition et a recommandé que, outre les réformes structurelles et la réforme de la fonction publique, on mette davantage l'accent sur le développement démocratique.

III. ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Les audiences du Comité et son voyage dans le Caucase méridional ont fait ressortir la nécessité de réviser la politique canadienne relativement à cette région importante et complexe. Comme on l'a dit précédemment, cette politique doit reposer sur une perspective à long terme et viser à soutenir le développement de la société civile en mettant l'accent sur l'éducation et d'autres programmes. Les républiques transcaucasiennes sont aux prises avec de grandes difficultés sur le plan économique et sur le plan de la gouvernance, difficultés auxquelles elles vont devoir remédier au moyen

⁷⁸ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1655.

de programmes favorisant le développement démocratique et la lutte contre la corruption si elles veulent attirer les investissements du Canada et d'ailleurs.

Règlement des conflits et coopération

Le principal problème de la région demeure cependant lié aux conflits en suspens qui ont entaché les dix dernières années et continuent d'entraver la coopération régionale en matière de sécurité, sur le plan économique et sur d'autres plans. Outre les recommandations contenues dans la Partie I, il importe donc que la politique canadienne soit axée davantage sur le règlement des conflits et la consolidation de la paix par le biais des programmes bilatéraux de l'ACDI, d'autres programmes et de mécanismes multilatéraux. L'OSCE joue évidemment un rôle clé à cet égard puisqu'elle s'intéresse à la fois au règlement des conflits et à la bonne gouvernance. Le Canada devait donc appuyer davantage l'OSCE en mettant l'accent sur les activités à l'appui du règlement des conflits dans le Haut-Karabakh et ailleurs, et de l'élaboration de solutions pour remédier au problème des réfugiés et des personnes déplacées et sur les mesures propres à encourager la coopération au niveau régional et le développement démocratique.

Une présence canadienne permanente

Si l'on veut que le Canada joue un rôle informé dans le développement et la prospérité à long terme du Caucase méridional, il va falloir établir une présence diplomatique canadienne permanente dans la région, idéalement dans les trois républiques. Selon le Comité, l'information recueillie justifie l'établissement d'une ambassade dans la région dans les meilleurs délais. La question de l'endroit où devrait se trouver l'ambassade est vite réglée du fait qu'il serait impossible de représenter l'Azerbaïdjan ou l'Arménie à partir du territoire de l'autre État. Pour cette raison, le Comité estime que le gouvernement du Canada doit ouvrir une ambassade en Géorgie qui serait responsable des relations du Canada avec les trois républiques transcaucasiennes. Le Canada devrait aussi envisager d'ouvrir des ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie une fois que ces pays se seront entendus sur un règlement pacifique du conflit du Haut-Karabakh.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, dans le contexte de la révision de sa politique à l'égard du Caucase méridional, le gouvernement du Canada envisage d'appuyer davantage les activités de l'OSCE de même que des mesures propres à instituer un climat favorable au règlement des conflits et à l'investissement étranger par le développement des institutions démocratiques et par la lutte contre la corruption dans les pays concernés. Pour ce qui est du Haut-Karabakh, le gouvernement du Canada

devrait tirer parti de toutes les possibilités qu'offrent les relations bilatérales et les institutions multilatérales pour chercher un règlement au conflit.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ouvre une ambassade en Géorgie qui serait chargée des relations du Canada avec les trois républiques du Caucase méridional. Le gouvernement du Canada devrait aussi être prêt à envisager l'ouverture d'ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie dans l'éventualité d'un règlement du conflit du Haut-Karabakh et d'un accroissement de la coopération au niveau régional.

Développer les relations du Canada avec l'Asie centrale

...une nouvelle Asie centrale est en train d'émerger, une Asie centrale qui portera pendant des décennies les traces de son passé soviétique, mais qui ne peut retourner en arrière. Avec le temps, cette nouvelle Asie centrale sera reliée à un monde plus large par des liaisons aériennes, routières et ferroviaires, ainsi que par des oléoducs et des gazoducs. Des liens culturels communs assureront sa cohésion, mais ils la diviseront aussi — peut-être même violemment. Elle sera peut-être aussi liée par le narcotraffiquant et le réfugié. Pendant un certain temps, ces pays seront marqués par la faiblesse des États, des économies et des sociétés civiles. Ils chercheront une forme de retour, qui reste floue, au monde islamique. L'aboutissement de ces tendances pourrait fort bien varier d'un État à l'autre. La Russie continuera de jouer un rôle important, mais elle ne sera plus la puissance unique ou dominante. La nouvelle Asie centrale sera intégrée à un espace géopolitique fortement différencié qui suscitera l'intérêt et l'engagement de la Chine, de l'Iran, de la Turquie, du Pakistan et de l'Inde⁷⁹.

Il n'est pas facile de tracer la voie que doit suivre la politique étrangère du Canada à l'égard de cette vaste région volatile qui correspond à la partie du sud de l'ancienne Union soviétique. Comme la citation qui précède le laisse entrevoir, un ensemble extrêmement compliqué de circonstances internes et externes est en cause, sur lequel les démocraties occidentales n'ont qu'une influence limitée. En acceptant la thèse voulant que le Canada ait de bonnes raisons et de bonnes occasions d'intensifier sa présence, le Comité souligne que, pour consentir cet effort, il faudra élaborer une approche à long terme réaliste et bien fondée. Il faut se garder de croire aux solutions faciles et aux résultats rapides. C'est ce qui est ressorti des audiences publiques du Comité et du voyage d'étude qu'une délégation a fait du 5 au 17 mai dans trois des cinq pays de l'Asie centrale — le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan — ce qui représente la majeure partie des activités fort modestes du Canada jusqu'à maintenant⁸⁰.

Comme M. Neil MacFarlane l'a fait observer, le fait que le Canada n'ait aucun lien historique avec cette région nous donne l'avantage de la souplesse voulue pour l'approcher avec des intentions et des objectifs constructifs. Chose certaine, l'accueil chaleureux qui a été réservé aux membres du Comité dans chacun des pays visités montre qu'un intérêt accru de la part du Canada sera bien reçu, mais, pour soutenir à

⁷⁹ Alexander Rahr, Sherman Garnett et Koji Watanabe, *The New Central Asia: In Search of Stability*, New York, rapport n° 54 de la Commission trilatérale, 2000 (publication prochaine), p. 87. Toutes les autres mentions du rapport renvoient à cette version anticipée.

⁸⁰ Les deux pays qui n'ont pas été visités, le Tadjikistan et le Turkménistan, sont l'un le plus instable et l'autre le plus dictatorial de la région. Les contacts avec le Tadjikistan se limitent en gros à l'aide non gouvernementale par l'intermédiaire de la Fondation Aga Khan, et il y a fort peu de contacts de quelque nature que ce soit avec le Turkménistan.

l'égard de cette région une politique canadienne qui puisse être prise au sérieux, il faudra engager les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre, tout en affrontant les redoutables défis que doivent relever les gouvernements et les peuples de la région.

En conséquence, les sections qui suivent proposent d'abord une évaluation de la situation actuelle, d'abord dans la région, puis dans chacun des pays, afin de mieux faire comprendre le contexte et le cadre de la politique dans lesquels il faut faire valoir les intérêts et les valeurs du Canada. C'est là un point de départ qui permet de brefs exposés sur certains objectifs précis de la politique à poursuivre dans les domaines suivants : sécurité et consolidation de la paix; réforme démocratique et droits de la personne; coopération économique et développement durable; coopération en éducation, coopération culturelle et autres formes futures de coopération. De la sorte, les recommandations du Comité porteront sur les niveaux régional, national et sectoriel de l'élaboration de la politique.

I. L'ASIE CENTRALE EN TRANSITION : SITUATION, PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DU CANADA

Bref profil de la région

Bien que le bassin de la Caspienne, riche en ressources, relie les deux régions étudiées par le Comité, les auteurs du rapport de la Commission trilatérale ont été « frappés par les vastes différences qui existent entre les États de l'Asie centrale et ceux du Caucase méridional⁸¹ ». Tout comme au Caucase, toutefois, une caractéristique dominante de la société traditionnelle de l'Asie centrale, fondée sur les clans, a été une diversité culturelle locale extrêmement poussée, ce qui ajoute à la difficulté, soulignée par Patrick Armstrong dans son témoignage, que les étrangers peuvent avoir à comprendre de l'extérieur les complexités qui persistent dans ces régions. Pour un occidental, l'Asie centrale est peut-être connue surtout pour le patrimoine de sa légendaire « route de la Soie ». Shirin Akiner décrit en ces termes ce turbulent carrefour : « Située à la croisée des principaux axes nord-sud et est-ouest de l'Eurasie, l'Asie centrale a été pendant toute son histoire un lieu de contacts, de heurts et, à des degrés variables, de fusion entre peuples, langues, philosophies et innovations technologiques et artistiques. Dans la longue chronique des invasions se succèdent divers groupes de peuples iraniens et de Turcs, les Huns blancs, les Grecs, les Parthes, les Arabes et les Mongols⁸² ».

⁸¹ Rahr et coll., *The New Central Asia*, p. 2.

⁸² Shirin Akiner, « Social and Political Reorganization in Central Asia: Transition from Pre-Colonial to Post-Colonial Society », in Touraj Atabaki et John O'Kane, éd., *Post-Soviet Central Asia*, Londres, Tauris Academic Studies, 1998, p. 3.

Ce très vaste territoire de plus de 4 millions de kilomètres carrés a en commun un passé que l'histoire relate, mais il n'a guère d'unité réelle, face à un avenir incertain. Plusieurs siècles d'impérialisme russe, le règne soviétique de Moscou ayant pris le relais du tsarisme, ont laissé un legs qui est fait de frontières et de nationalités souvent artificiellement définies et des lourds fardeaux (avec quelques réalisations, dont des taux élevés d'alphabétisation, par exemple) du totalitarisme communiste. Malgré les réformes apportées par Gorbatchev à la fin des années 1980, les pays de l'Asie centrale étaient en général absolument pas préparés à la dissolution de l'URSS, survenue en 1991. Leur niveau de développement politique au moment de l'indépendance a été décrit comme « pas très différent de celui qu'ils avaient atteint 70 ou même 100 ans plus tôt ». Ce ne fut pas une occasion de lancer un mouvement propre de pluralisme politique et de libéralisation...

Il n'y a eu aucun transfert de pouvoir aux nouveaux dirigeants. Au contraire, les élites dirigeantes, loin d'être discréditées à cause de leurs liens avec le régime communiste, ont acquis une nouvelle légitimité, car elles sont considérées comme des symboles de continuité en une période de transformation et d'incertitude. [...] il y a des parallèles socioculturels clairs à établir entre le style de gouvernement des khâns de la société traditionnelle et celui des présidents actuels des États de l'Asie centrale. Les conditions dans lesquelles ces derniers s'acquittent de leurs fonctions sont définies et en principe limitées par leurs constitutions nationales respectives. Dans les faits, cependant, ils jouissent de pouvoirs quasi absolus ⁸³.

L'ambassadeur Gerald Skinner a confirmé l'observation faite par le Comité lui-même : il subsiste manifestement autour de ces dirigeants un culte de la personnalité et de nombreuses habitudes qui se sont bien ancrées pendant la période soviétique. Après dix ans ou presque d'indépendance pendant lesquelles les régimes des trois pays visités ont tenu le discours occidentalisant de la réforme de la démocratie et du marché, il n'existe toujours, pour reprendre ses termes « aucune culture du compromis ». Comme l'un des tableaux suivants le montre, un seul pays, le Kirghizistan, a mérité la mention marginale « en partie libre » dans l'enquête annuelle 1999-2000 de Freedom House, et c'est le seul qui a reculé à la catégorie « pas libre » dans l'édition 2000-2001. S'il est vrai qu'apparaissent quelques signes de développement de la société civile, ce sont les conditions de l'autocratie qui, peut-on soutenir, ont été raffermies au cours des années 1990, au lieu d'une situation propice à la démocratie multipartite.

Mme Ria Holcak, directrice du programme de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est à la Fondation canadienne des droits de la personne, a brossé pour le Comité un tableau troublant :

L'euphorie qui a suivi l'accession à l'indépendance au début des années 1990 a été remplacée par la désillusion, voire par la nostalgie de l'ancien régime. La pauvreté et le chômage ont tous les deux augmenté, et la conduite des affaires publiques et l'état

⁸³ *Ibid.*, p. 19-21.

de droit se sont détériorés. [...] Les tentatives en vue de passer à des économies de marché ont été pénibles, et les plus durement touchés ont été les groupes les plus vulnérables de la société, soit les pauvres, les pensionnés, les enfants, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. [...]

La détérioration générale du niveau de vie de la plus grande partie de la population a entraîné une insatisfaction très répandue à l'égard des gouvernements de la région. C'est là une terre fertile pour la croissance des violations des droits de la personne.

Lors de leur accession à l'indépendance, les nouvelles républiques se sont dotées de constitutions qui garantissaient le respect des droits de la personne. Pour montrer qu'elles étaient prêtes à se joindre à la communauté internationale, elles ont aussi rapidement ratifié les traités les plus importants des Nations Unies en matière de droits de la personne. Toutes ont adhéré à l'OSCE et ont donc accepté de respecter certaines normes. Malheureusement, elles sont loin de joindre le geste à la parole⁸⁴.

Dans l'ensemble de la région, les élections récentes ont été généralement fort critiquées par les observateurs étrangers. Comme M. Neil MacFarlane l'a signalé dans son témoignage : « La situation est tellement mauvaise en Asie centrale que l'OSCE refuse d'envoyer des observateurs des élections dans des États comme le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, par crainte que leur présence ne confère une légitimité à des processus électoraux profondément viciés⁸⁵ ». Il est néanmoins réconfortant qu'au moins certains des parlementaires que les membres du Comité ont rencontrés aient été disposés à admettre des lacunes, tout en demandant coopération et aide pour apporter des réformes. Nous avons également pu rencontrer des militants non gouvernementaux dont les efforts témoignent de la nécessité de préserver l'espoir de la démocratie.

En outre, comme Mme Holcak et nombre d'autres témoins l'ont fait remarquer, ces pays ont dû faire face à des chocs économiques sans précédent comme l'effondrement de l'Union soviétique et à des bouleversements sociaux considérables, circonstances qui, de façon réaliste, remettraient en question les meilleures intentions au plan politique. Les tableaux qui suivent présentent, par pays, des indicateurs choisis qui trahissent des tendances troublantes. L'Ouzbékistan est le seul pays qui n'a accusé aucune baisse de la production de son économie par rapport à son rendement de l'époque soviétique, mais il l'a fait en s'exposant aux critiques occidentales lui reprochant des retards dans des réformes économiques cruciales. Tous ces pays se situent vers le bas de l'échelle pour ce qui est de leurs résultats dans la transition mesurés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), principale source de prêts de l'extérieur pour la région. L'apport en investissements étrangers est très inégalement réparti, la plus grande part allant au Kazakhstan et au secteur des ressources non renouvelables. La corruption, une réglementation arbitraire et une administration publique médiocre demeurent des obstacles redoutables. Alors que ces pays s'efforcent de réorienter de

⁸⁴ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1010.

⁸⁵ *Mémoire*, 2 mai 2000, p. 4.

vieilles économies qui ne sont pas rentables pour s'adapter aux conditions du marché international, la criminalité économique et le trafic (surtout de drogues) prospèrent.

Au plan humain, rares sont ceux qui se sont enrichis, et la plupart ont vu leur niveau de vie baisser de façon radicale. Les pressions socioéconomiques sont exacerbées par une croissance démographique qui est forte dans tous les pays sauf le Kazakhstan. Dans ce pays, le problème est plutôt l'exode des cerveaux, à cause du départ des minorités d'origine russe et européenne, surtout germanophones. (La Russie a dû absorber plusieurs millions de migrants russes qui sont venus de l'Asie centrale dans les cinq années qui ont suivi l'indépendance.) Tous les pays se retrouvent dans le groupe du « développement humain moyen », selon l'indice annuel de développement humain des Nations Unies. Tous se classent loin derrière la Fédération russe, selon cet indice. C'est le Kazakhstan qui s'en tire le mieux, et c'est aussi le seul pays de l'Asie centrale dont le classement s'est amélioré entre les rapports de 1999 et de 2000. Parallèlement, de nombreuses conditions sociales se sont détériorées dans ce pays. Un rapport récent du PNUD signale que « le dénuement dans les zones rurales s'aggrave rapidement⁸⁶ ». On ne distingue pas clairement combien profiteront de la hausse des prix de l'énergie et de l'exploitation du bassin de la Caspienne, riche en pétrole. En général, les indicateurs du développement humain se sont dégradés dans toute la région depuis dix ans. Selon certains comptes rendus, malgré l'existence de poches de prospérité dans quelques grands centres urbains, la grande majorité de la population est réduite à la pauvreté.

Tableau 2
Pays de l'Asie centrale — Indicateurs matériels et démographiques

	Superficie en km ² (% du total)	Population est. en 1999 (% du total)	Densité démographique (habitants en km ²)
Kazakhstan	2 724 900 (68%)	15 491 000 (28.9%)	5,68
Kirghizistan	199 900 (5%)	4 732 000 (08.8%)	23,67
Tadjikistan	143 100 (3.6%)	6 188 000 (11.5%)	43,24
Turkménistan	491 200 (12.3%)	4 993 000 (09.3%)	10,16
Ouzbékistan	447 400 (11.1%)	22 231 000 (41.5%)	49,69
Total	4 006 500	53 635 000	13,39 (moyenne)

Source : The New Central Asia, rapport du groupe de travail de la Commission trilatérale, 2000, tableau I-1, p. 4.

⁸⁶ PNUD, *Rapport national sur le développement humain — République du Kazakhstan 1999*, Almaty, 2000, p. 6.

Tableau 3
Pays d'Asie centrale — Indicateurs choisis de performance économique

	Produit réel : Prévisions du PIB—2000 (1989 = 100)	PIB réel croissance provision 2000	PIB par habitant \$ US — 1999 (1998 PPA*)	Cumulatif IED — \$ US par habitant (1989-1999)	BERD 1999 Cote de transition**
Kazakhstan	64,7	3,46%	1 066 est. (4 378)	486,97	2,79
Kirghizistan	63,9	4,50%	380 (1998) (2 317)	86,97	2,67
Tadjikistan	44,8	3,70%	170 (1 041)	23,97	2,04
Turkménistan	74,8	16,00%	550 (1998) (2 550)	166,83	1,96
Ouzbékistan	95,3	4,10%	950 (1998) (2 053)	32,28	1,42

Sources : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report 1999*, « 2000 Country Investment Profiles » et « Commentary on Central Asia », présentés au Comité par John Kur à Almaty (Kazakhstan), mai 2000; Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2000*, tableaux de l'indice de développement humain; UNICEF, *Le progrès des nations 2000*, tableaux statistiques.

* PPA : parité du pouvoir d'achat. Ces données du rapport du PNUD sont fournies par la Banque mondiale et tentent de donner une mesure du pouvoir d'achat réel sur le plan intérieur en dollars américains en éliminant les effets des taux de change.

** L'indice de transition de la BERD mesure le progrès global accompli par le pays dans les réformes, selon une échelle qui va de 1 — peu de progrès ou pas du tout — à 4+ - économie de marché qui fonctionne bien. La moyenne de l'Asie centrale n'est que de 2,17, contre 3,39 pour l'Europe centrale de l'ère postcommuniste.

Tableau 4
Indicateurs choisis de développement social et politique

	2000 IDH (rang)	1999 Indice de corruption*	% entreprises —corruption fréquente	Constat de Freedom House	Classement ** Droits politiques et civils
Kazakhstan	0,754 (73)	2,3	23,7	Non libre	6/5
Kirghizistan	0,706 (98)	2,2	26,9	Partiellement libre	5/5
Tadjikistan	0,663 (110)	s.o.	s.o.	Non libre	6/6
Turkménistan	0,704 (100)	s.o.	s.o.	Non libre	7/7
Ouzbékistan	0,686 (106)	1,8	46,6	Non libre	7/6

Sources : PNUD, Rapport sur le développement humain 2000; Transparency International 1999, « Corruption Perceptions Index »; BERD, « Commentary on Central Asia », mai 2000; Freedom House, Freedom in the World 1999-2000 Survey.

* L'indice des perceptions de corruption est fondé sur échelle allant de 1 — fortement corrompu — à 10 — très propre. (La cote du Canada était de 9,2 en 1999 et celle de la Russie 2,4.)

** Les classements de Freedom House pour les droits politiques et les libertés civiles vont de 1 — pour les pays les plus libres, à 7 — pour les pays qui le sont le moins.

Perspectives régionales

L'immense potentiel en ressources et le patrimoine culturel extraordinairement riche de l'Asie centrale sont certainement prometteurs à long terme. À court terme, cependant, la situation globale de la « sécurité humaine » dans la région est inquiétante et mérite de recevoir l'attention des instances multilatérales. Les pays nouvellement indépendants de l'Asie centrale⁸⁷ en sont encore à essayer de se débrouiller avec les conséquences de leur dépendance à l'égard de l'industrie militaire russe en cherchant à établir de nouvelles relations entre eux, avec leurs voisins et avec l'Occident. Jean Radvanyi fait observer que « la réaffirmation des identités au lendemain de l'indépendance a ranimé la ferveur nationaliste dans chacun de ces nouveaux États⁸⁸ ». Simultanément, il est évident qu'un grand nombre des défis qu'ils doivent relever nécessitent des approches régionales intégrées — adaptation de l'économie et

⁸⁷ Les Républiques soviétiques de l'Asie centrale ont déclaré leur souveraineté en 1989-1990 et leur pleine indépendance dans l'ordre suivant : Kirghizistan et Ouzbékistan le 31 août 1991; Tadjikistan le 9 septembre 1991; Turkménistan le 27 octobre 1991; Kazakhstan le 16 décembre 1991.

⁸⁸ Radvanyi, préface de l'ouvrage de Gianpolo Capisani, *The Handbook of Central Asia: A Comprehensive Survey of the New Republics*, Londres, I.B. Tauris & Co., 2000, p. viii.

développement de l'infrastructure, gestion des ressources (des approvisionnements en eau douce, qui sont cruciaux, en plus des ressources énergétiques), remise en état de l'environnement (pour s'attaquer par exemple au problème de la mer d'Aral, très polluée, qui est en train de se contracter), non-prolifération des armes nucléaires, lutte contre le terrorisme, pour ne citer que quelques exemples parmi ceux qui ont été donnés à maintes reprises aux membres du Comité. Abstraction faite des grands discours des sommets et de divers accords de coopération, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

La prudence est également de mise dans la gestion que ces pays doivent faire d'une foule de clivages ethnoculturels et religieux. À propos des clivages religieux, nous avons fréquemment entendu parler de la nécessité de contrer la menace que représentent les mouvements islamistes fondamentalistes militants (par exemple le « wahhabisme »); on a signalé des incidents terroristes et des incursions armées récentes dans le sud de l'Ouzbékistan et au Kirghizistan. Il y a bien entendu de réelles préoccupations en matière de sécurité, car le Tadjikistan a été en proie à la guerre civile et la vallée de la Fergana, densément peuplée, continue de faire l'objet de tensions entre les trois pays⁸⁹. Un analyste a conclu, il y a plusieurs années : « Le maintien de l'ordre et de la stabilité exigera dans l'avenir prévisible des mesures qui ne sont pas propices à l'implantation de régimes politiques de style occidental⁹⁰ ». Cependant, bien des observateurs constatent maintenant que les autorités se servent de plus en plus du nationalisme et de la sécurité nationale comme d'une stratégie douteuse pour calmer un mécontentement populaire grandissant et comme d'un grand prétexte commode pour réprimer les dissensions politiques. Les défenseurs des droits de la personne s'inquiètent plus particulièrement des arrestations de masse et de la suppression des libertés civiles et des médias indépendants. Il faut donc aborder avec un jugement nuancé et critique ces questions de sécurité régionale si l'on veut instaurer la « stabilité » en soutenant le développement de sociétés démocratiques pacifiques et pluralistes plutôt qu'en justifiant ou en excusant d'autres recours à une répression autocratique⁹¹.

La grande préoccupation consiste à savoir ce qui arrivera maintenant, car les auteurs du rapport de la Commission trilatérale font observer : « Une autre source d'instabilité est le fait que ces régimes sont trop étroitement liés à des personnalités. Ils seront durement mis à l'épreuve lorsque les grands dirigeants disparaîtront de la scène et

⁸⁹ Pour de plus amples détails, voir « The Fergana Valley: A magnet for conflict in Central Asia », *Strategic Comments*, 6:6, juillet 2000, p. 1-2.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁹¹ Pour une analyse plus poussée, voir la série d'articles publiés dans « The New Heartland: Central Asia at the Crossroads », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, et plus spécialement Boris Rumer, « In Search of Stability: Economic Crisis and Political Unity », Martha Olcott, « National Consolidation: Ethnic, Regional and Historical Challenges », John Schoeberlein, « Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity », Shirin Akiner, « Religion's Gap: Islam and Central Asia in the 1990s ».

que commenceront les luttes de succession⁹² ». Une évaluation très pessimiste de Boris Rumer, de Harvard University, éditeur de *Central Asia 2000: Critical Problems, Critical Choices*, prévoit de graves conflits :

À la fin des années 1990, deux tendances distinctes se sont dégagées comme les caractéristiques prédominantes de l'Asie centrale contemporaine : la dégradation sociale et économique et des tensions croissantes entre les États de la région. La source des deux problèmes est une profonde crise économique que les régimes, loin de pouvoir résoudre, n'arrivent pas à contenir. L'instabilité qui en résulte menace de déclencher une énorme explosion sociale — d'autant plus probable à cause d'un facteur islamique de plus en plus important — et de déclencher des conflits entre États qui pourraient aboutir à une balkanisation générale de cette vaste région de l'Eurasie centrale⁹³.

Les membres du Comité qui se sont rendus dans la région ont retiré de leur séjour une impression bien moins négative que ce spectre des « Balkans d'Eurasie » qui pointerait à l'horizon. Néanmoins, nous reconnaissons que les choses risquent de tourner mal, avec des conséquences importantes pour la sécurité dans son ensemble et qu'il est donc dans l'intérêt de la communauté internationale de surveiller la situation de près. À cet égard, le Canada doit également être en mesure de faire ses propres évaluations stratégiques bien éclairées de la situation au gré de son évolution. Nous sommes portés à nous rallier à l'opinion exprimée dans le rapport de la Commission trilatérale : « Certes, il est possible que des conflits semblables à ceux des Balkans éclatent dans toute la région qui va de l'est de la Turquie jusqu'en Mongolie, mais il sera crucial de comprendre les causes profondes de ces conflits. Bien qu'il y ait des traits communs comme la faiblesse des États, les divisions ethniques et les échecs économiques, il y a des éléments propres à la région, aux pays et même au niveau local qu'il faut comprendre. [...] Il y a plus de chances de comprendre ces facteurs uniques si on étudie la nouvelle Asie centrale⁹⁴ ».

La principale question de politique étrangère est la suivante : comment d'autres pays peuvent-ils aider une nouvelle Asie centrale tournée vers l'avenir à échapper aux grandes ombres portées par un passé d'oppression et à éviter les scénarios du pire qui ont été évoqués? Le rôle des puissances plus importantes semble avoir été un bienfait ambigu jusqu'à maintenant. Le pays le plus important à cet égard demeure bien sûr la Fédération russe. La voie qu'elle choisira pourrait revêtir une importance cruciale pour l'avenir de la région. Comme M. MacFarlane l'a dit au Comité, « le regain d'activités de la diplomatie russe [...] (soulève) plusieurs interrogations inquiétantes quant aux intentions

⁹² *The New Central Asia*, p. 8.

⁹³ Rumer, « In Search of Stability », *op.cit.*, p. 44.

⁹⁴ *The New Central Asia*, p. 2.

futures de la seule grande puissance en mesure de dominer le bassin de la Caspienne — c'est-à-dire la Russie⁹⁵... »

Dans la période qui a suivi la désintégration de l'URSS, les États de l'Asie centrale ont décidé de se joindre à la Communauté des États indépendants (CEI), dont les documents fondateurs ont été signés à Almaty (Kazakhstan) en décembre 1991. On avait l'impression que ce qui avait été une zone périphérique isolée de l'empire soviétique pouvait désormais commencer à s'affirmer sur la scène internationale⁹⁶. Mais les réalités d'après l'indépendance n'ont guère été favorables à la réalisation de ces ambitions. La CEI ne s'est pas avérée très efficace, et les progrès vers l'intégration régionale ont aussi été d'une pénible lenteur. La tendance, dans les pays de l'Asie centrale, a été de revenir vers des relations et des alliances renouvelées avec Moscou.

Il est vrai que, dans les réunions avec les membres du Comité, les fonctionnaires ont plutôt insisté sur leurs efforts pour se joindre aux organisations internationales et sur leur désir d'établir des relations plus solides avec les pays de l'Ouest. L'étude de la Commission trilatérale prend également note d'un « déclin de la présence et de l'influence militaire russe dans la région⁹⁷ ». Néanmoins, à en juger d'après les propos d'autres témoins et les actes du président Poutine pendant ses 15 mois au pouvoir, il semble que la réaffirmation d'une diplomatie russe musclée est bien accueillie par les dirigeants de la région. Les intérêts économiques de la Russie ont été renforcés par les annonces récentes d'importantes découvertes de pétrole et de gaz dans les secteurs russe et kazakh du nord de la Caspienne, les sociétés russes s'occupant de très près des diverses possibilités de construction de pipe-lines envisagées⁹⁸.

Certains estiment que la Chine est sur le point de s'affirmer comme émule de la Russie et des États-Unis dans les développements énergétiques à venir. Selon la position du Canada, ce sont les considérations commerciales qui doivent prédominer dans des questions comme l'établissement du tracé des pipe-lines. Cependant, il est clair que les préoccupations stratégiques d'ordre géopolitique sont un facteur à considérer. Une analyse soutient que « ce sont les décisions politiques prises dans beaucoup de capitales en matière d'énergie, et non les forces économiques qui jouent sur les sociétés du secteur énergétique qui seront déterminantes⁹⁹ ». La Chine est aussi un protagoniste

⁹⁵ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1020.

⁹⁶ Voir Tatiana Shaumian, « Foreign Policy Perspectives of the Central Asian States », in *Post-Soviet Central Asia*, p. 62-72.

⁹⁷ *The New Central Asia*, p. 11.

⁹⁸ Voir l'étude détaillée des diverses options de pipe-lines, des prévisions en matière énergétique et des intérêts stratégiques réalisée par John McCarthy, « Central Asia Focus: The Geopolitics of Caspian Oil », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p. 20-25.

⁹⁹ Stephen Blank, « Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in the Transcaspien energy wars », in *Central Asian Survey*, 18:2, 1999, p. 179.

important, avec la Russie, dans un bloc régional centre-asiatique de sécurité et de coopération qui pourrait émerger sous les auspices de ce qu'on appelle désormais le « Forum de Shanghai ». Son sommet du 5 juillet 2000, auquel le président Poutine a assisté, a approuvé la formation d'un centre régional antiterrorisme et publié une déclaration commune condamnant les ingérences dans les affaires intérieures des pays, « y compris celles dont le prétexte est l'intervention humanitaire et la protection des droits de la personne¹⁰⁰ ».

Dans ce contexte, il est intéressant d'observer les messages divergents de la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, lors de sa première visite officielle au Kazakhstan, au Kirghizistan et en Ouzbékistan, qui a eu lieu à peine quelques semaines avant le passage de la délégation du Comité, en mai 2000. Tout en insistant auprès des gouvernements au sujet des réformes touchant la démocratisation et les droits de la personne, elle a annoncé une aide militaire de 3 millions de dollars américains pour chacun de ces pays. (Bien qu'elle ait dit que son voyage visait à servir la démocratie et n'était pas dirigé contre les Russes, cette visite a provoqué une prompte réaction du président Poutine, qui a promis de nommer un représentant spécial pour l'Asie centrale¹⁰¹.) Les États-Unis ont des intérêts commerciaux et stratégiques dans la mise en valeur des ressources énergétiques de la Caspienne, mais ils ont aussi de nombreux programmes et une importante présence diplomatique en Asie centrale¹⁰². Les organismes américains ont dépensé des centaines de millions de dollars en aide à la démocratie et à la société civile dans les pays en transition au cours de la dernière décennie. Cependant, on se pose une foule de questions sur l'efficacité de cette aide¹⁰³. Les spécialistes qui ont témoigné au cours des audiences du Congrès le 12 avril 2000, juste avant la visite de Mme Albright en Asie centrale, ont généralement convenu que les résultats avaient été décevants et que la situation des droits politiques et des droits de la personne s'aggravait au lieu de s'améliorer.

Le Japon et l'Union européenne fournissent aussi une aide importante. Bien que l'Asie centrale ne soit guère à l'avant-plan en Europe, l'UE a entrepris dans cette région des projets majeurs, notamment dans le cadre de son programme d'aide technique aux pays de la CEI (TACIS) et du programme de couloir de transport Europe, Caucase et

¹⁰⁰ Marat Mamadshoyev, « The Shanghai G-5 Becomes the Shanghai Forum », texte versé le 7 juillet sur l'EurasiaNet, à l'adresse <http://www.eurasianet.org>. Outre la Russie et la Chine, les membres du groupe, créé en 1996, surtout pour discuter de questions de sécurité et de frontières, comprennent le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan. Le président Karimov de l'Ouzbékistan a assisté au sommet du 5 juillet, à titre d'observateur, et a annoncé en mai 2001 que l'Ouzbékistan se joindrait au Forum.

¹⁰¹ Im Hoagland, « A Shift Toward Patient Realism in Washington », in *International Herald Tribune*, 5 mai 2000. Voir également « Central Asia and America: Wooed but not wowed », in *The Economist*, 22 avril 2000, p. 38.

¹⁰² Ariel Cohen, « Paving the Silk Road: US Interests in Central Asia and the Caucasus », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 70-74.

¹⁰³ Voir l'excellente évaluation critique proposée par Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington (D.C.), Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1999.

Asie centrale. De plus, des « accords de partenariat et de coopération » sont entrés en vigueur à l'été de 1999 entre l'UE et le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan. Ils disposent, non sans un certain optimisme, que « le respect de la démocratie, des principes du droit international et des droits de la personne ainsi que des principes de l'économie de marché est à la base des politiques intérieures et extérieures des parties et constitue un élément constant du partenariat¹⁰⁴ ».

Si l'Iran et la Turquie sont des puissances intermédiaires qui prétendent exercer une influence dans la région, il semble qu'ils n'aient que des moyens limités pour le faire. De plus, l'Iran semble tourné surtout vers les intérêts russes, tandis que la Turquie, qui est membre de l'OTAN et vient d'être acceptée comme candidat susceptible d'accéder à l'UE, semble se ranger du côté des intérêts américains et européens¹⁰⁵.

Les rivalités du passé n'entraînent pas forcément un retour aux affrontements du « grand jeu » des sphères d'influence et de la lutte pour les richesses de la région, à la façon du XIX^e siècle. Tous les acteurs sont en faveur d'une coopération internationale accrue, mais ce qui semble faire défaut, c'est une approche multilatérale globale qui soit cohérente à l'égard de la région. L'étude la Commission trilatérale demande si on pourrait envisager pour l'Asie centrale quelque chose qui ressemblerait au « pacte de stabilité » qui existe pour le sud-est de l'Europe et est proposé pour le Caucase. Il y a eu une prolifération de plans et de propositions qui « se recoupent souvent d'une manière qui gaspille beaucoup d'énergie politique et de ressources financières rares. *Il faut créer des mécanismes de coordination entre les diverses institutions qui s'intéressent aux dossiers de l'Asie centrale*¹⁰⁶ ».

M. MacFarlane a proposé au Comité une deuxième thèse pour expliquer les résultats médiocres obtenus à ce jour : l'« incohérence interne » du programme de l'Occident :

Il me semble juste de dire que, même si nous avons répugné à définir clairement une série de priorités dans le programme libéral-démocratique, les gens de la région ont conclu que nous nous soucions plus de stabilité et d'ouverture économique que de droits et de démocratie. Ils ont défini leur propre approche de la réforme en conséquence. [...] Les pays de l'Ouest n'ont pas voulu délier les cordons de la bourse pour faire appliquer leurs idées en matière de droits politiques et de droits de la personne et aucun acteur de l'extérieur n'a établi une réelle conditionnalité politique¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *The New Central Asia*, p. 71.

¹⁰⁵ Cf. Tchangiz Pahlevan, « Iran and Central Asia », et Gareth Winrow, « Turkish Policy in Central Asia », in *Post-Soviet Central Asia*, p. 73-108.

¹⁰⁶ *The New Central Asia*, p. 85 (souligné dans l'original).

¹⁰⁷ *Mémoire*, 2 mai 2000, p. 5.

Où se situent les intérêts et les valeurs à venir du Canada, dans cette situation compliquée où la prudence est de mise?

La présence et les priorités du Canada

Jusqu'à maintenant, le rôle du Canada dans la région a été très discret. La seule mention du Canada dans l'étude de la Commission trilatérale, par exemple, concerne notre responsabilité particulière à l'égard de l'Ukraine dans le contexte du G-7¹⁰⁸. Effectivement, les relations avec l'Ukraine sont normalement une préoccupation plus importante pour l'agent du MAECI à Ottawa qui s'occupe également des cinq pays de l'Asie centrale et a accompagné la délégation du Comité. Sur le terrain, la présence est presque aussi discrète. Voici ce qu'a dit Jim Wright, à l'époque directeur général au MAECI :

Le Canada n'a qu'une seule ambassade dans la région, à Almaty, au Kazakhstan. Cette petite mission, qui compte deux agents canadiens pour l'instant, accréditée auprès de la République kirghize et du Tadjikistan, était auparavant une mission commerciale. Elle est devenue une ambassade qui offre tous les services, et cette évolution se poursuivra cet été, lorsque l'ACDI y enverra un agent canadien qui sera chargé du programme d'assistance technique dont l'ampleur s'accroît au Kazakhstan, au Tadjikistan et en République kirghize¹⁰⁹.

Deux pays, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont desservis de l'extérieur de la région, à partir de nos ambassades de Russie et de Turquie respectivement. La représentation diplomatique du Canada est infime, comparée à celle d'autres pays du G-7 (voir le tableau 5). Cela limite évidemment ce que le Canada peut faire, malgré toute l'excellence du travail de nos agents du service extérieur. Les échanges commerciaux restent relativement faibles et se soldent par un déficit d'un peu plus de 18 millions de dollars en 1999 pour le Canada (voir le tableau 6). Les investissements se sont concentrés fortement dans quelques ressources énergétiques non renouvelables et ressources minières (principalement les hydrocarbures, l'or et l'uranium). Le programme d'aide du Canada est modeste, se résumant à quelques millions de dollars par année (tableau 5), comme l'a expliqué le directeur de l'ACDI chargé de la région, et doit forcément être très sélectif. L'ACDI ne doit pas se contenter de saupoudrer les projets, mais encore élaborer un cadre de politique régionale capable de soutenir des programmes plus importants. Malgré tout, les membres du Comité ont été impressionnés par les microprojets du Fonds canadien qu'ils ont visités, car ils illustrent comment une dépense, même minime, peut, si elle est bien choisie et ciblée, avoir un grand retentissement local et beaucoup de visibilité.

¹⁰⁸ *The New Central Asia*, p. 92. Le cas est cité comme exemple de la façon dont divers pays occidentaux peuvent, de manière coordonnée, établir des « partenariats spéciaux » semblables avec des pays de l'Asie centrale.

¹⁰⁹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1050.

Tableau 5						
Nombre de membres du personnel diplomatique en Asie centrale (1999)						
	Canada	É.-U.	R.-U	France	Allemagne	Japon
Kazakhstan	2	67	6	17	29	13
Kirghizistan	0	22	0	0	11	0
Tadjikistan	0	0	0	0	6	0
Turkménistan	0	12	5	4	6	0
Ouzbékistan	0	31	5	17	26	12
Totaux	2	132	16	38	78	25

Source : *The New Central Asia*, rapport du groupe de travail de la Commission trilatérale, tableau IV-1, p. 67.

Tableau 6		
Échanges commerciaux et aide du Canada — Asie centrale		
	Commerce de marchandises bilatéral en 2000 (en milliers de \$ CAN de) Exportations/importations (total des échanges)	Aide bilatérale 2000-2001 (\$ CAN)
Kazakhstan	23 672/28 080 (51 752)	1 221 875
Kirghizistan	1 746/194 (1 940)	974 718
Tadjikistan	336/240 (576)	603 769
Turkménistan	804/277 (1 081)	62 187
Ouzbékistan	2 053/18 059 (20 112)	216 215
Totaux	28 611/46 850 (75 461)	3 076 764

Sources : Statistique Canada; Agence canadienne de développement international.

Malgré le fait que le Canada n'a pour l'instant que des liens ténus avec la région et malgré les risques et les réserves qu'on peut avoir au sujet d'une participation accrue, les témoins du secteur privé et des ONG s'entendent pour reconnaître les mérites d'une expansion notable de la présence canadienne. Comme Len Homeniuk, président de Cameco Gold, l'a fait valoir avec conviction :

Il ne fait aucun doute que l'Asie centrale, région voisine de la République populaire de Chine, de la Russie, du Caucase et de plusieurs pays islamiques, est actuellement, du point de vue géopolitique, un grand sujet de préoccupation pour les pays occidentaux, et qu'elle prendra de plus en plus d'importance à l'avenir. [...] Il est par conséquent à notre avis nécessaire que le Canada joue en Asie centrale, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, un rôle plus visible. [...] ... la participation de sociétés canadiennes au développement de l'économie de l'Asie centrale entraînera éventuellement des bénéfices financiers importants pour le Canada. [...] Cependant, sans l'appui d'une présence forte du gouvernement canadien, il est difficile d'obtenir une participation importante du monde des affaires canadien. L'un des domaines dans lesquels les investisseurs actuels et potentiels du secteur des affaires bénéficieraient d'une représentation forte du gouvernement canadien dans la région est l'évaluation et la compréhension des institutions politiques. Même si chaque investisseur important procède à ses propres contrôles préalables et tire ses propres conclusions, une analyse politique judicieuse, préparée par des spécialistes, a une valeur inestimable¹¹⁰.

Quant au soutien des droits de la personne et au développement de la démocratie, il faudrait aussi des ressources accrues en politique étrangère pour renforcer le rôle du Canada. Le pays le plus peuplé de la région, l'Ouzbékistan, est toujours desservi à partir de Moscou. Ria Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne, a expliqué au Comité :

...quand j'ai commencé à me rendre dans la région, j'ai constaté que la représentation diplomatique canadienne était malheureusement très réduite. Il y a une petite ambassade à Almaty qui dessert quatre pays. Il n'y a personne qui s'occupe du dossier des droits de la personne. Il n'y a pas assez d'effectifs. Or, si nous n'avons pas de représentation dans ce pays, comment pouvons-nous établir un premier contact? [...] Nous entendons souvent toutes sortes d'histoires, et il est très difficile de savoir s'il s'agit de rumeurs, de faire la part des choses. Il y a un manque de transparence. Je pense qu'il serait utile d'avoir une représentation diplomatique¹¹¹.

Cela n'est guère étonnant, mais ceux que nous avons rencontrés sur place, dans les milieux gouvernementaux et autres, se sont réjouis du regain d'intérêt du Canada pour renforcer les relations diplomatiques, des investissements et des échanges commerciaux responsables et mutuellement bénéfiques, et diverses formes de coopération et d'aide. Nous donnerons de plus amples précisions dans les sections

¹¹⁰ *Témoignages*, 11 avril 2000, 0945.

¹¹¹ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1045.

suivantes sur les possibilités qui s'offrent à nous. À ce stade-ci, le plus important est d'établir que l'Asie centrale doit retenir davantage l'attention dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada et d'indiquer de manière générale certains secteurs prioritaires dans lesquels il faut travailler.

Une évaluation prudente fondée sur l'analyse qui précède donne à penser que toute expansion de l'activité du Canada doit demeurer modeste, mais le Comité est persuadé que le Canada est sous-représenté et que son rôle n'est donc pas suffisamment développé, dans le contexte de l'Asie centrale. À partir des opinions d'un certain nombre de témoins et du résumé succinct que l'ambassadeur Skinner a fait des réunions que nous avons tenues dans la région, nous estimons que les éléments suivants sont des dimensions prioritaires dans l'élaboration de la politique à venir :

- la stabilité régionale — y compris des initiatives portant sur la consolidation de la paix et la sécurité humaine;
- les relations économiques plus larges et à long terme — y compris l'attention à accorder au développement de la petite entreprise, aux questions de durabilité du point de vue de l'environnement et à la responsabilité des sociétés;
- les réformes de démocratisation — y compris un soutien pour le renforcement des protections des droits de la personne, de la règle de droit, de l'indépendance des médias et des capacités de la société civile;
- le développement des ressources humaines — y compris l'attention à accorder à l'éducation, au rôle des femmes, à la promotion et aux échanges culturels.

À cet égard, nous prenons à cœur le conseil de M. MacFarlane voulant que la formulation de la politique étrangère à venir soit le reflet cohérent de l'ensemble des intérêts et des valeurs du Canada. Comme il l'a si bien dit : « Nous ne soutenons pas la démocratie, la règle du droit et la réforme de l'économie simplement parce que ce sont là des valeurs que nous épousons. Elles sont aussi indissociables de nos intérêts¹¹² ». M. Nazeer Ladhani, PDG de la Fondation Aga Khan du Canada, a ajouté un point de vue complémentaire : il est possible d'envisager une approche canadienne intégrée qui fasse correspondre les forces du Canada et les besoins de l'Asie centrale pour cultiver ce qu'il a appelé la « démocratie multiculturelle ». Selon lui, « cinq points — à savoir la promotion de la cohésion dans la région, le développement économique, le développement des ressources humaines, les réformes sectorielles et la culture locale — correspondent précisément à cinq domaines où les Canadiens et leurs institutions ont fait merveille sur

¹¹² *Mémoire*, 2 mai 2000, p. 3.

la scène internationale. Ils sont également d'une importance critique pour les pays d'Asie centrale au moment où ils abordent un processus difficile de transition¹¹³ ».

Recommandation 4

Le Canada devrait renforcer sa représentation diplomatique en Asie centrale en accordant des ressources supplémentaires à l'ambassade d'Almaty et en ouvrant une mission dans au moins un autre pays; l'Ouzbékistan est probablement le premier choix qui s'impose, puisqu'on y retrouve plus de 40 p. 100 de la population de la région. Le gouvernement devrait veiller à ce que l'administration centrale du MAECI et celle de l'ACDI aient des ressources suffisantes en place pour suivre l'évolution de la situation dans la région et gérer un programme amélioré d'activités canadiennes dans la région.

Recommandation 5

Le Canada devrait faire porter l'élaboration de sa politique et de ses programmes surtout sur le renforcement des relations avec l'Asie centrale dans les secteurs prioritaires suivants :

- **la stabilité régionale et la consolidation de la paix;**
- **les relations économiques au sens large et à long terme et le développement durable;**
- **les réformes de démocratisation, les droits de la personne et le soutien de la société civile;**
- **les ressources humaines, l'éducation et la culture.**

II. LA SITUATION DES DIVERS PAYS ET LES INTÉRÊTS DU CANADA

La présente section est consacrée aux trois pays visités par les membres du Comité en mai. Les deux autres méritent néanmoins de brèves observations. Le Turkménistan a été décrit comme un pays « totalitaire » par le président de Cameco Gold, Len Homeniuk. Bien qu'il s'agisse d'un pays riche en ressources qui est riverain de la Caspienne, il n'y a guère de possibilités d'accroître les contacts du Canada avec lui tant que la situation politique ne s'améliorera pas. La BERD et l'OSCE ont tenté d'engager le dialogue avec le Turkménistan au sujet de la réforme politique, mais ils n'ont guère eu de succès jusqu'à présent. Nous croyons que, dans les cas où il n'existe aucun engagement vérifiable à l'égard des réformes de la part du gouvernement, le principe de la conditionnalité politique doit s'appliquer avec fermeté aux niveaux bilatéral et multilatéral.

¹¹³ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1035.

Le Tadjikistan est le pays le plus instable depuis l'indépendance et il est probablement celui qui a le plus souffert de la dislocation de l'Union soviétique. Il est le bon dernier du groupe par sa production économique réelle, le revenu par habitant et le classement en matière de développement humain. Par contre, le Comité est impressionné de ce que la Fondation Aga Khan a pu y accomplir ces dernières années. À Almaty, M. Hakim Feerasta a renseigné les membres du Comité sur le travail du réseau de développement Aga Khan dans des secteurs importants comme l'agriculture, la sécurité alimentaire, le développement local, le microcrédit, la production d'électricité, la formation des ressources humaines et la création d'une université de l'Asie centrale. Il a remarqué le progrès accompli par le Tadjikistan, qui a pu produire de quoi satisfaire 90 p. 100 de ses besoins alimentaires, contre seulement 15 p. 100 dans les premières années d'indépendance. On trouvera d'autres détails dans le témoignage de M. Nazeer Ladhani, PDG de la Fondation Aga Khan (*Témoignages*, 4 mai 2000). L'ACDI est au cinquième rang des plus importants donateurs du réseau Aga Khan, car il lui a consenti quelque 3 millions de dollars en aide technique pour son programme régional sur une période de trois ans. Compte tenu des beaux résultats obtenus, cet effort mené par une ONG mérite que le Canada maintienne son appui.

Recommandation 6

Le Canada devrait appuyer l'application ferme du principe de la conditionnalité de la réforme politique dans ses relations bilatérales et multilatérales avec les pays de l'Asie centrale, notamment dans le cas du Turkménistan. Avant d'établir des contacts plus poussés avec ce pays, il faudrait attendre la preuve d'une amélioration notable de la situation politique.

Recommandation 7

Le Canada devrait continuer d'appuyer fermement le travail du réseau de développement Aga Khan, notamment pour ses projets au Tadjikistan. Le gouvernement devrait observer l'évolution de la situation de ce pays afin de favoriser d'autres possibilités de collaboration avec des organisations non gouvernementales comme la Fondation Aga Khan.

Kazakhstan

Le document *2000 Country Investment Profile* de la BERD soutient avec optimisme que « le Kazakhstan accomplit des progrès plus rapides que les autres républiques de l'Asie centrale dans le sens de la consolidation et de l'amélioration de l'économie¹¹⁴ ». Au cours des dix dernières années, ce pays a reçu la part du lion, dans les investissements étrangers directs destinés à l'Asie centrale. En ce moment, il bénéficie également des cours pétroliers élevés, et des découvertes récentes pourraient faire de ce pays un exportateur d'énergie de premier ordre dans le monde¹¹⁵. Le Canada a des enjeux considérables à cet égard, notamment par l'entremise de la société Hurricane Hydrocarbons, qui possède le plus important investissement privé canadien dans le pays, jusqu'à maintenant, exploitant le gisement Kumkol. Hurricane s'est récemment associée à la plus grande raffinerie de pétrole du pays, ShNOS, qui traite également avec la société pétrolière nationale de Chine, car le Kazakhstan cherche à diversifier ses exportations de pétrole¹¹⁶.

Le Kazakhstan est le pays qui a avec le Canada les relations bilatérales les plus étendues, ce dont témoigne le fait que notre seule ambassade dans la région est située dans l'ancienne capitale et la ville la plus importante du pays, Almaty, près des frontières de la Kirghizie et de la Chine. L'attention a porté largement sur la dimension commerciale. Au cours des audiences du Comité à Ottawa et des réunions avec les dirigeants de Hurricane et d'autres membres du monde des affaires canadien à Almaty, où une table ronde réunit des hommes et femmes d'affaires chaque mois, un certain nombre de difficultés dans le contexte de l'investissement ont été relevées; la

¹¹⁴ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Kazakhstan 2000 Country Investment Profile*, document rédigé pour le Forum des affaires tenu à l'occasion de la réunion annuelle de la BERD qui a eu lieu à Riga en mai 2000, p. 4. Les membres du Comité ont reçu à l'avance des exemplaires des rapports sur le Kazakhstan et le Kirghizistan, et ils ont eu droit à une séance d'information sur leur contenu, qui leur a été donnée à Almaty par John Kur, du bureau du directeur canadien, et Michael Davey, directeur chargé des deux pays. Ces profils s'adressent plutôt au monde des affaires et ont un ton quelque peu promotionnel, car ils sont rédigés par les équipes du programme de promotion des pays de la BERD avec le concours des représentants des pays. À cet égard, il est regrettable que les rapports tendent à négliger plusieurs aspects des principes fondateurs de la BERD, qui comprennent la viabilité du point de vue économique (tous les projets doivent satisfaire à un critère de diligence raisonnable) et le principe de conditionnalité de l'article 1, selon lequel les pays qui reçoivent de l'aide « s'engagent à respecter et à mettre en pratique les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'économie de marché ». Les *Country Investment Profiles* récents qui portent sur l'Asie centrale ne disent à peu près rien des progrès en matière d'environnement et de la réforme politique.

¹¹⁵ En 2000, la Offshore Kazakhstan International Operating Company, un consortium formé de multinationales du pétrole, était apparemment sur le point d'annoncer la découverte d'un nouveau gisement pétrolier comprenant des réserves qui, selon une estimation prudente, atteindraient 50 milliards de barils, et peut-être 200 milliards. (« Caspian oil patch may yield 50B barrels », in *The Ottawa Citizen*, 9 juillet 2000.) Voir également le témoignage de M. Robert Cutler (*Témoignages*, 2 mai 2000) au sujet du potentiel du nord de la Caspienne, qui dépasserait les attentes.

¹¹⁶ « New Kazak Oil Route Sets Stage for Battle over Central Asia », commentaire du 23 juin 2000 versé sur le site www.stratfor.com.

réglementation arbitraire, les régimes fiscaux punitifs, la corruption largement répandue sont celles qui sont le plus souvent signalées. Par contre, des indications donnent aussi à penser qu'il existe un engagement et un intérêt à long terme pour continuer à développer des partenariats économiques. Les relations avec la Saskatchewan et l'Alberta ont été particulièrement actives dans le domaine de l'agriculture, des mines, de l'énergie et des ressources humaines. En ce qui concerne les ressources humaines, les membres du Comité ont assisté à l'inauguration du bureau principal, à Almaty, du Caspian Training Centre, projet du Southern Alberta Institute of Technology visant à mettre sur pied un établissement de formation pour les industries de l'énergie du Kazakhstan.

Il y a à la fois des circonstances et perspectives favorables et défavorables pour la progression des relations bilatérales. L'ambassadeur Bolat Nurgaliyev a expliqué au Comité, à Ottawa : « ... nous avons, en à peine plus de huit ans, élaboré le cadre d'une société stable, pluraliste et moderne. Bien sûr, notre nouveau pays est une oeuvre encore inachevée. Cependant, si on l'évalue en fonction de n'importe quelle norme historique objective, le rythme de notre développement et l'ampleur et la profondeur de notre transformation ont été vraiment extraordinaires, surtout si on tient compte des graves handicaps dont nous avons hérité et qui ont été pour nous de lourdes contraintes¹¹⁷ ». Par contre, un ancien premier ministre, Akezhan Kazhegeldin, a écrit non sans amertume :

Le pays est aujourd'hui plongé dans une crise économique catastrophique. [...] De 1993 à 1997, le Kazakhstan a pu attirer des centaines de sociétés occidentales, surtout américaines. Leurs investissements ont totalisé 9 milliards de dollars américains. [...] Pendant cette période, cependant, le Kazakhstan n'a pas su atteindre son objectif le plus important : jeter des assises solides pour bâtir la démocratie. Tandis qu'apparaissait une économie libéralisée, un régime autoritaire et antidémocratique a émergé au Kazakhstan. [...] Le développement économique a également souffert; des investisseurs étrangers se sont fréquemment retrouvés en conflit avec des administrations locales, et ils ont toujours fini par perdre. [...] L'Ouest ne doit pas tolérer que des dictateurs restent au pouvoir¹¹⁸.

Le Comité n'a pas à faire une évaluation aussi optimiste ni aussi sinistre de la situation. À l'évidence, il y a des problèmes critiques auxquels il faut s'attaquer. Même les sociétés qui ont remporté un succès considérable dans leurs activités, comme Hurricane, Cameco et SNC Lavalin qui sont venues témoigner, ont fait libéralement état des obstacles et des sujets d'exaspération qu'ils ont trouvés. Paul Carroll, président et PDG de World Wide Minerals, a soulevé le cas des lourdes pertes que sa société soutient avoir subies sur ses investissements et parlé de sa cause toujours en instance contre le gouvernement du Kazakhstan. Selon lui, cette situation regrettable n'est pas isolée : « Il semble qu'il y ait une invitation ouverte à aller dans ce pays et à y dépenser de l'argent,

¹¹⁷ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1120.

¹¹⁸ « Shattered Image: Misconceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 76-79.

mais une fois que vous avez dépensé les fonds initiaux, alors c'est tant pis pour vous¹¹⁹ ». Dans une lettre de suivi adressée au président du Comité, le témoin a ajouté : « Jusqu'à maintenant, il n'y a eu aucune amélioration du traitement réservé aux investisseurs étrangers au Kazakhstan... Le Canada devrait se joindre à d'autres pays d'optique commune et assortir de conditions efficaces l'aide économique et sociale consentie aux pays de l'Asie centrale et plus particulièrement au Kazakhstan¹²⁰ ».

Un autre cas soumis à l'étude du Comité portait sur l'exportation de 35 véhicules neufs au Kazakhstan effectuée par des investisseurs canadiens en 1994. Ces véhicules ont pour ainsi dire été volés une fois sur place, puis saccagés pendant qu'ils étaient sous la garde des policiers. Les exportateurs canadiens ont réussi à obtenir gain de cause devant les tribunaux, mais n'ont pas réussi à faire exécuter la décision. Lorsque les membres du Comité ont rappelé le cas à l'ambassadeur du Kazakhstan en mai 2000, celui-ci a répondu :

L'affaire[...] constitue un ensemble de plusieurs facteurs. Il y a d'abord le piètre jugement manifesté dans la conclusion d'une transaction avec un associé non fiable [...]

La deuxième série de facteurs dont je reconnais l'existence, à titre de représentant du gouvernement du Kazakhstan, c'est que dans cette affaire, le système judiciaire n'a pas fonctionné aussi bien qu'il aurait dû le faire. L'affaire a été étudiée pendant trop longtemps, par trop de juges, et chacun d'eux se faisait tirer l'oreille. C'est pourquoi, entre 1994 et 2000, il n'y a pas eu de décision claire [...]

Je sais que cette affaire a maintenant été abordée au niveau interinstitutionnel, avec la participation du ministère de la Justice, et la solution sera fondée sur la législation existante du Kazakhstan; c'est-à-dire que, si un citoyen ou une entité commerciale subit un tort matériel en raison de l'inaction d'une organisation gouvernementale — et en l'occurrence, ce sont les autorités policières du Kazakhstan qui avaient la garde de ces voitures — le gouvernement doit payer à même le trésor de l'État. Et je prévois que tel sera l'aboutissement de cette affaire.

Quant aux juges qui se sont rendus coupables de négligence, quatre d'entre eux ont subi des mesures disciplinaires¹²¹.

Le Comité était heureux de connaître les mesures prises de la bouche de l'Ambassadeur, et de savoir qu'il condamnait la lenteur du système judiciaire, mais en mai 2001 l'affaire n'était toujours réglée.

¹¹⁹ *Témoignages*, 11 avril 2000, 0940.

¹²⁰ Paul Carroll, lettre du 19 avril 2000 adressée au député Bill Graham, p. 2.

¹²¹ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1155 et 1200.

Les observations de M. Caroll nous amènent à conclure que le Canada ne devrait pas se retirer, car il renoncerait ainsi à la possibilité d'exercer une influence, mais assortir sa participation, y compris dans le domaine commercial, d'une vigoureuse affirmation de ses valeurs et d'un relèvement des normes de conduite. Bien entendu, cela veut dire que les entreprises canadiennes doivent donner l'exemple en respectant des normes élevées en matière de gestion et de responsabilité environnementale et sociale, et en faisant preuve de transparence dans leurs relations avec le public. Le Comité prend note des préoccupations particulières exprimées à cet égard par Mining Watch Canada dans son témoignage et ses mémoires, notamment à propos de la participation de 60 p. 100 de Cameco à un projet de coentreprise pour exploiter l'un des plus importants gisements d'uranium du monde.

C'est là un domaine où il y aurait lieu d'encourager les entreprises canadiennes à étudier la possibilité d'accroître leurs contacts avec des ONG locales qui souhaitent des réformes. Cette perspective a été bien accueillie par Sergey Zlotnikov, chef de « Interlegal » Civic Foundation et de Transparency Kazakhstan, pendant une table ronde à Almaty; lorsqu'on lui a demandé quelle serait la contribution la plus utile que le Canada puisse faire, il a même encouragé « un plus grand nombre de sociétés canadiennes à travailler ici pour réclamer des améliorations dans l'application de la règle du droit ». La politique canadienne devrait être attentive à la façon dont les relations économiques peuvent être gérées de façon à stimuler les réformes démocratiques, à respecter les principes du développement durable et à promouvoir de saines pratiques en général.

S'il est une chose sur laquelle les porte-parole d'ONG et les représentants du gouvernement s'entendent, quoique pour des raisons différentes, c'est sur l'intérêt d'une expansion de l'activité canadienne et des échanges dans les secteurs public et privé. Le Comité est conscient que les ONG n'ont pas la vie facile dans une situation soumise à un contrôle étroit qui les oblige à s'enregistrer officiellement et qui est généralement hostile aux critiques adressées au gouvernement. Les représentants d'Amnistie Internationale et de la Fondation canadienne des droits de la personne nous en avait prévenus. Comme Mme Holcak l'a dit dans son témoignage :

Les groupes qui documentent et surveillent les violations des droits de la personne ou les élections font constamment l'objet de harcèlement et leurs membres peuvent même être emprisonnés. Le service de sécurité de l'État les surveille couramment. Par exemple, un de nos partenaires au Kazakhstan signale qu'ils sont périodiquement priés de fournir la liste des participants à leurs programmes par des agents du Comité de sécurité nationale, qui relève directement du président. Durant mon voyage à Almaty, en novembre dernier, les locaux du Bureau international des droits de la personne du Kazakhstan ont été complètement détruits par les flammes. Tous les dossiers ont été perdus. L'enquête policière a conclu que l'incendie était d'origine criminelle. Mais, aucun suspect n'a été identifié ou mis en accusation. Comme le

bureau avait critiqué ouvertement les récentes élections, toute la communauté des droits de la personne en a été ébranlée¹²².

Comme les ressources des ONG locales sont très limitées, l'aide internationale peut faire une contribution vitale à leur travail. Il est beaucoup plus facile de violer les droits lorsque les gens ne sont pas au courant de leurs droits et que la société civile n'a que peu de moyens. On a dit au Comité qu'il importera, pour renforcer ces capacités, de trouver des partenaires locaux solides avec lesquels travailler et bâtir des réseaux d'ONG.

Le Kazakhstan a assuré un leadership constructif dans les dossiers de la non-prolifération des armes nucléaires et du règlement des conflits. Le pays a hérité d'une vaste infrastructure nucléaire soviétique (dont plus de 1 400 ogives nucléaires qui ont été récupérées en territoire russe), mais il a renoncé à l'option nucléaire, fermé le réacteur surgénérateur rapide d'Aktau, détruit ce qui était le plus important site d'essais nucléaires du monde, à Semipalatinsk, et préconisé l'établissement d'une zone dénucléarisée en Asie centrale. Les membres du Comité ont étudié ces questions à Almaty avec Margarita Sevcik et Dastan Eleukenov, ancien fonctionnaire du gouvernement, du bureau représentant les États nouvellement indépendants du Monterrey Institute of International Relations Centre for Nonproliferation Studies¹²³. Tout en soutenant que le Kazakhstan s'était débarrassé des matières nécessaires aux armes nucléaires, Eleukenov a souligné : « Il est très important d'appliquer des contrôles des exportations dans la région ». Ce point de vue trouve confirmation dans l'évaluation que font d'autres analystes : « Il existe toujours des risques pour la sécurité dans les installations nucléaires de la région, malgré des efforts considérables pour garder les sites et appliquer les contrôles nationaux des exportations au Kazakhstan et dans d'autres États de l'Asie centrale¹²⁴ ».

En matière de sécurité, plus largement, le Kazakhstan a été à l'avant-garde des initiatives de coopération régionale aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental. Un très intéressant projet d'ONG dont le Comité a entendu parler à Almaty grâce au centre de gestion des conflits est la formation d'un réseau centre-asiatique de gestion des conflits pour établir des capacités d'édification de la paix, y compris le travail avec les enfants et l'utilisation des traditions locales. Ce centre a également travaillé avec la Fondation canadienne des droits de la personne sur un programme d'éducation scolaire en droits de la personne. Ce sont là des exemples concrets d'activités envisageables pour appuyer les objectifs d'une transition pacifique. Nous estimons que les activités

¹²² *Témoignages*, 13 avril 2000, 1015.

¹²³ En plus des détails du rapport sur le voyage en Asie centrale, voir Eleukenov, « Perspectives on Security in Kazakstan », in Gary Bertsch et coll., éd., *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, New York, Routledge, 2000, p. 240-255.

¹²⁴ Burkhard Conrad, « Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia », rapport rédigé pour le NGO Committee on Disarmament, New York, avril-mai 2000, p. 4 de la version Internet, à l'adresse <http://www.ppc.pims.org>.

d'éducation et de formation sont un aspect clé de la stratégie canadienne d'investissement à long terme pour accompagner la société kazakh dans une difficile transition.

Le Comité comprend que le Kazakhstan a toujours beaucoup à faire pour acquérir une culture politique et juridique démocratique. Nous espérons que nos rencontres avec des acteurs clés ont fait ressortir l'intérêt du Canada pour les réformes et la mise en place d'institutions parlementaires et d'économie de marché efficaces. Nous nous inquiétons de certains faits survenus depuis notre visite, notamment l'adoption d'une loi, le 27 juin 2000, accordant au président Nazarbayev certains pouvoirs et privilèges à vie, ce qui a coïncidé avec des informations sur une enquête internationale sur de présumés transferts d'argent de pétrolières étrangères à des dirigeants kazakhs, dont le président et des membres de sa famille¹²⁵. Le Comité tient à réitérer que son appui à une intensification des contacts avec le Kazakhstan sera lié à des progrès indéniables en matière de réformes.

Les raisons sont loin de manquer pour critiquer l'actuel régime autocratique, comme le consultant Askar Duzenov l'a fait observer, mais il existe aussi de solides affinités entre le Kazakhstan et le Canada. De bonnes assises permettent d'approfondir les relations, et les réunions du Comité avec les autorités kazakhs témoignent de leur volonté de le faire. Des événements comme la visite éventuelle du président Nazarbayev au Canada et sa deuxième visite en Saskatchewan doivent être envisagées, dans ce contexte, comme des occasions de poursuivre un dialogue politique franc au plus haut niveau. À plus long terme, l'approche du Canada doit être axée sur le développement durable, des partenariats économiques responsables, le soutien du développement de la société civile par la collaboration avec des ONG locales sérieuses et la coopération pour assurer la sécurité mutuelle dans des domaines comme la non-prolifération des armes nucléaires.

Recommandation 8

Le Canada doit répondre favorablement à la volonté du Kazakhstan d'approfondir les relations bilatérales tout en appliquant un programme politique qui affirme avec fermeté les valeurs et les intérêts canadiens, notamment dans les domaines suivants :

- **améliorations dans le climat global de l'investissement qui dépendent de réformes dans le droit et l'administration publique et le respect de normes élevées de transparence et de responsabilité des sociétés;**
- **investissements dans des programmes d'éducation et de formation dans des domaines où le Canada possède des atouts;**

¹²⁵ Bea Hogan, « How will Nazarbayev wield his new presidential powers? », article versé le 12 juillet 2000 sur le site EurasiaNet, à l'adresse <http://eurasianet.org>.

- soutien pour la mise en place d'institutions démocratiques, les droits de la personne et les activités d'édification de la paix;
- coopération avec les initiatives de non-prolifération des armes nucléaires.

Le Comité estime par ailleurs qu'une visite au Canada du Président Nazarbayev serait une excellente occasion de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada. Cette visite devrait toutefois être précédée de mesures concrètes prises par le gouvernement du Kazakhstan pour résoudre les affaires du genre de celle mentionnée plus haut.

Ouzbékistan

Bien que l'Ouzbékistan soit le pays le plus peuplé de la région et un chaînon important dans les plans de développement de la nouvelle « route de la Soie », avant la visite du Comité en 2000, il n'avait suscité que peu d'intérêt chez les Canadiens, qui y ont seulement quelques investissements dans le secteur minier. Cependant, en mars 2001, l'ambassade du Canada dans ce pays y a organisé une mission de développement des échanges. La non-convertibilité de la monnaie a freiné le potentiel du pays en matière d'investissement étranger. La performance de son économie après l'indépendance se compare à ce qu'il y a de mieux dans tous les pays de l'Asie centrale, mais la conjoncture est relativement stagnante. Le gouvernement a choisi comme priorité la stabilité au lieu de la réforme.

Les parlementaires chevronnés et les fonctionnaires étrangers que les membres du Comité ont rencontrés tiennent à multiplier les liens avec le Canada. Cependant, l'engagement de l'Ouzbékistan à l'égard des réformes allant dans le sens de la démocratie et d'une économie axée sur le marché reste au mieux douteux. Il n'y a guère de tolérance pour l'opposition politique, et il n'y a pas de structure juridique adéquate en place. Le président Islam Karimov a remporté les élections de janvier 2000, les premières en huit ans où ce poste était en jeu, avec 92 p. 100 des voix. Une analyse récente décrit ainsi la situation :

À bien des égards, l'Ouzbékistan est moins démocratique aujourd'hui qu'il ne l'était à l'époque de la *glasnost*, à la fin des années 1980. [...] En principe, l'Ouzbékistan est doté de certaines institutions de la démocratie. La Constitution, les documents officiels du gouvernement et les allocutions du président Karimov sont souvent colorés par le discours de la démocratie libérale. Ainsi, la Constitution garantit un certain nombre de droits de la personne et droits politiques, dont la liberté de la presse et la liberté d'association. Ces droits ne sont toutefois pas reconnus dans la pratique. [...] Certes, l'Ouzbékistan a tenu des élections législatives et présidentielles, mais la tenue d'élections ouvertes et démocratiques, avec la participation de plusieurs partis, a été

entravée par des restrictions sur la formation des partis politiques et par des obstacles bureaucratiques¹²⁶.

Cette analyse signale que les ONG, comme toute « association publique », doivent se soumettre à un processus extrêmement bureaucratique et coûteux pour s'enregistrer auprès du ministère de la Justice. Elles ont du mal à trouver des fonds à cause de la législation fiscale. Il n'y a « presque aucune liberté pour la presse et il est difficile de trouver des publications étrangères¹²⁷ ». Ces problèmes ont été en grande partie confirmés par les entretiens que les membres du Comité ont eus à Tachkent avec des représentants d'ONG de femmes, un porte-parole d'un centre d'éducation publique et un journaliste dissident indépendant et ancien parlementaire. Les ONG qui essaient de faire face aux lourds fardeaux sociaux imposés à des populations vulnérables ne reçoivent à peu près aucun soutien du gouvernement. C'est au prix d'une lutte constante qu'une presse critique reste à flot, et le Parlement n'a pas encore pu jouer un vrai rôle d'opposition.

La délégation du Comité a également rencontré Mme Rashidova, ombudsman parlementaire pour les droits de la personne, qui a manifesté de l'intérêt pour en apprendre plus long sur les expériences canadiennes de fonctions semblables. L'établissement d'organismes nationaux chargés de droits de la personne est un signe positif, mais Mme Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne a dit que le poste d'ombudsman de l'Ouzbékistan n'était pas encore « à la hauteur des attentes ». Elle a ajouté que « en l'absence d'un appareil judiciaire indépendant, de médias libres et d'ONG actives, ces nouvelles institutions ne seront pas au bout de leur peine. On soupçonne que la volonté des républiques de créer de pareilles institutions tient davantage aux apparences au sein de la communauté internationale qu'à un véritable engagement à l'égard des droits de la personne¹²⁸ ».

Des rapports récents d'Amnistie Internationale et de Human Rights Watch décrivent une situation sinistre, liée à des questions de religion et de sécurité. Quelques jours après la visite du Comité, le 15 mai 2000, Human Rights Watch a écrit une lettre au haut commissaire aux droits de l'homme de l'ONU dénonçant le fait que le gouvernement prend pour cible les « personnes soupçonnées d'affiliation aux dirigeants, institutions et organisations islamistes non enregistrés par l'État ».

¹²⁶ Fiona Adamson, « Building Civil Society from the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies to Uzbekistan and Kyrgyzstan », rapport rédigé pour le Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 3-8. Cette évaluation est confirmée par Liam Anderson et Michael Beck, « U.S. Political Activism in Central Asia: The Case of Kyrgyzstan and Uzbekistan », in Bertsch et coll., *Crossroads and Conflict* (2000), p. 82 et suiv.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁸ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1015.

Sous prétexte de réprimer la résistance des fondamentalistes musulmans, on a arrêté au moins 5 000 personnes, dont certaines ont été exécutées et d'autres auraient été torturées. Certains se sont inquiétés au sujet de 10 700 personnes soupçonnées d'extrémisme religieux qui figuraient sur une liste dressée par le comité d'État de la religion et qui risquaient d'être victimes d'arrestations¹²⁹. L'impunité avec laquelle des militants des droits de la personne ont été arrêtés est perçue comme le signe que les organismes de l'extérieur ont une influence limitée et « d'une réaction qui suscite une résistance islamique plus vigoureuse et plus extrémiste¹³⁰ ».

Le Comité reconnaît qu'il y a eu de graves incidents de terrorisme et qu'il existe un certain nombre de préoccupations légitimes en matière de sécurité transfrontalière. Le ministre des Affaires étrangères, Kamilov, nous a parlé du « problème afghan » du fondamentalisme musulman lié au trafic de la drogue et des armes, faisant allusion aux efforts multilatéraux déployés pour combattre le crime organisé, y compris le trafic des matières nucléaires. Même si l'Ouzbékistan a été perçu comme le plus « antirusse » des nouveaux États indépendants de l'Asie centrale, ces problèmes de sécurité semblent favoriser la réaffirmation de l'influence russe dans la région, tendance confirmée par le commandant Terry Pinnell, attaché canadien de la marine à Moscou, aussi accrédité en Asie centrale, qui a donné une séance d'information aux membres du Comité à Almaty et accompagné la délégation à Tachkent. Le président Poutine de la Russie semble avoir énoncé ces intentions clairement en déclarant, au cours d'une visite officielle à Tachkent, en mai 2000 :

Tout le monde sait qu'on tente actuellement de découper des territoires qui faisaient partie de l'Union soviétique en fonction d'activités criminelles, avec l'aide de l'extrémisme religieux et du terrorisme international. Une zone d'instabilité est apparue dans les républiques qui sont aux portes de la Russie. Pour dire les choses brutalement et concrètement, si nous ne faisons pas échec au terrorisme international ici, nous serons aux prises avec le problème chez nous¹³¹.

Compte tenu de la précarité de la situation sur plusieurs fronts, le Comité préconise une approche prudente et progressive de la promotion des relations bilatérales visant à encourager les réformes démocratiques. Des mesures modestes sont possibles. Nous avons remarqué qu'une contribution du Fonds canadien avait aidé le centre national des droits de la personne de l'Ouzbékistan à produire et à diffuser une brochure sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU. Il serait possible de pousser plus loin la coopération avec le bureau de l'ombudsman parlementaire, mais il est difficile de voir comment il serait possible de soutenir des activités concernant les droits de la personne et d'autres aspects du développement de la société civile sans une

¹²⁹ « Uzbekistan Facing Human Rights Crisis », article versé le 19 mai 2000 sur l'EurasiaNet.

¹³⁰ Richard Paddock, « A Campaign of Terror in the Name of Fighting It: Uzbekistan says brutality is necessary to quash Islamic extremism but critics say the repression is backfiring », in *Los Angeles Times*, 14 juin 2000.

¹³¹ Cité dans *ibid.*

présence diplomatique accrue du Canada dans ce pays. C'est pourquoi Mme Holcak a dit au Comité : « ... je crois qu'il est important que le Canada ait des représentants sur place (en Ouzbékistan)¹³² ». Cette réflexion vaut également pour une autre initiative intéressante, appuyée par l'ACDI, qui a permis à dix étudiants ouzbeks de recevoir une formation en gestion à St. Mary's University. Comme Denis Leclaire, directeur des activités internationales à l'université, l'a expliqué au Comité, « dans le cadre du projet ouzbek, qui n'existe que depuis huit semaines, il a fallu attendre six semaines avant d'obtenir des visas et même là, il a fallu que quelqu'un aille par avion de Tachkent à Moscou pour récupérer les passeports. De toute évidence, on n'avait rien fait pour aider les gens à se rendre au Canada¹³³ ».

En évoquant la possibilité que l'Ouzbékistan ouvre une ambassade ou un consulat à Ottawa, le ministre Kamilov des Affaires étrangères a dit au Comité à Tachkent que cela dépendrait des résultats obtenus dans « l'activation de nos relations », pour reprendre ses termes. Nous convenons qu'il y a lieu de renforcer ces relations dans les années à venir, sans toutefois perdre de vue les préoccupations, expliquées plus haut, au sujet de l'engagement du gouvernement à l'égard des réformes.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir une présence diplomatique permanente à Tachkent. Cependant, la politique canadienne doit conserver une attitude prudente et critique à l'égard du régime actuel, mettant l'accent sur les occasions de favoriser les réformes qui vont dans le sens de la démocratie et des droits de la personne, l'élaboration d'une structure juridique et financière propice à l'investissement privé et des activités comme des programmes d'éducation et de formation qui, à long terme, peuvent avoir des retombées concrètes.

Kirghizistan

La minuscule république montagneuse de la Kirghizie a été, avec l'Ouzbékistan, le premier des États de l'Asie centrale à proclamer son indépendance, en 1991. Dirigé depuis par un scientifique et académicien, le président Askar Akayev, plutôt que, comme c'est souvent le cas, par un dirigeant politique de l'ancien Parti communiste, le pays a également opté au départ pour la libéralisation politique et des réformes axées sur l'économie de marché. En faveur dans l'Ouest comme une « oasis de démocratie » dans la région, il a reçu une aide considérable de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile* de la BERD fait observer que c'est le seul pays de la CEI qui a accepté les conditions du FMI pour la pleine convertibilité des

¹³² *Témoignages*, 13 avril 2000, 1045.

¹³³ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1600.

capitaux et du compte courant. En décembre 1998, le Kirghizistan est devenu le 133^e membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il est le premier pays de l'ancienne Union soviétique à le faire. On estime qu'il a « suivi la voie la plus libérale et la plus démocratique de l'Asie centrale pour opérer la transition¹³⁴ ».

Mais, et il y a beaucoup de mais, la situation socioéconomique et politique et la sécurité sont une grande cause d'inquiétude au sujet de l'orientation de la « transition ». Pour reprendre les propos d'un analyste :

Il est difficile d'expliquer aux gens pourquoi le pays qui s'est le plus empressé d'adopter les modèles occidentaux — le Kirghizistan — est celui qui souffre le plus (en dehors du Tadjikistan, qui a survécu à une guerre civile catastrophique). Le Kirghizistan est le pays où la pauvreté et la stratification sociale se sont le plus aggravées. Son économie est près de l'effondrement total et les perspectives de reprise sont mauvaises. Le pays est gravement affligé par la corruption et des catastrophes sociales comme un exode rural massif, puisque les populations rurales n'arrivent plus à subsister dans les campagnes¹³⁵.

Le Kirghizistan est un pays très pauvre, sans programmes sociaux adéquats, et aux prises avec de graves tensions internes. La version provisoire avant publication du *Profil* disait très franchement :

Malgré la croissance des dernières années, le PIB par habitant reste très faible et environ la moitié de la population a seulement de quoi subsister. Les réformes sociales et un accroissement des recettes fiscales seront nécessaires pour atténuer la pauvreté. [...] la dette croissante du pays est maintenant supérieure à son PIB. [...]

Parmi les efforts pour attirer des investissements étrangers figurent l'adoption d'une loi sur les investissements étrangers, des mesures incitatives spéciales à l'intention des investisseurs, l'établissement d'un régime libéral des changes et une augmentation globale du soutien par le gouvernement. [...] L'investissement reste cependant très faible, soit à un total estimatif net de seulement 64 millions de dollars américains en 1999, et à un total cumulatif net de seulement 440 millions de dollars américains pour 1994-1999, ce qui est bien inférieur aux besoins en capital du pays. Les capitaux sont inégalement répartis dans l'économie; ils se concentrent surtout dans les activités commerciales et les activités minières de grande ampleur. [...] il faut améliorer grandement le climat des investissements. Des problèmes généraux comme la corruption, la complexité et les ingérences de la bureaucratie, et une législation et un

¹³⁴ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Kyrgyzstan 2000 Country Investment Profile*, p. 4.

¹³⁵ John Schoeberlein, « Between Two Worlds: Obstacles to Development and Prosperity », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 57.

régime fiscal très médiocres, sont particulièrement graves dans les républiques anciennement soviétiques — le Kirghizistan ne faisant pas exception¹³⁶.

Les critiques au sujet de l'investissement, qui ne figurent pas dans la version publiée, sont importantes, car la principale relation du Canada avec le Kirghizistan, à ce jour, a porté sur les investissements. La participation d'un tiers que Cameco détient dans l'exploitation de la mine d'or Kumtor, dont la valeur se situe entre 450 et 500 millions de dollars américains — il s'agit d'une coentreprise avec le gouvernement kirghize, qui agit par l'entremise de la Kumtor Operating Company (KOC) — est jusqu'à maintenant le principal investissement privé canadien dans l'ex-Union soviétique. La Société pour l'expansion des exportations (SEE) a aussi fourni du financement pour le projet, qui emploie directement plus de 1 500 personnes sur place et est à l'origine d'une partie importante du PIB national. C'est ainsi que le Canada est le plus important investisseur étranger au Kirghizistan.

Les problèmes particuliers, notamment les répercussions sur l'environnement et le processus public, que soulèvent les activités minières de Kumtor — où les membres du Comité se sont rendus — seront abordés plus en détail un peu plus loin. Pour l'instant, il importe de signaler que le témoignage de M. Len Homeniuk, président de Cameco Gold et, auparavant, de KOC, confirme que le pays est plongé dans une situation difficile. Par exemple, il a signalé que « le salaire moyen aujourd'hui tourne autour de 60 \$ US par mois. C'est un pays très pauvre. Les habitants ont beaucoup de mal à se nourrir¹³⁷ ». Cameco a dû résister aux difficultés constantes de la corruption, compte tenu du fait que les fonctionnaires touchent des « salaires incroyablement bas ». Même si, après des années de démarches de la société, le Kirghizistan revoit sa réglementation sur les mines pour la mieux faire correspondre aux normes du Canada (et surtout de la Saskatchewan), la bureaucratie et les questions de réglementation sont « un autre héritage de l'ère soviétique [...] Exploiter une mine moderne dans ces circonstances s'avère une tâche très lourde et pleine de frustrations ». De plus : « Malheureusement, contrairement aux affirmations voulant que la République kirghize soit le pays le plus démocratique d'Asie centrale [...], le pays semble lui aussi se tourner vers l'autocratie. Les élections parlementaires ont été critiquées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, car elles ne satisfont pas aux normes internationales. Les élections présidentielles, prévues pour l'automne, permettront probablement au président Akaev de resserrer son emprise sur le pays¹³⁸ ». Comme l'a dit Ron Halpin, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au Comité en avril 2000 : « Les élections présidentielles qui ont eu lieu en République kirghize en octobre 2000 ont été très critiquées par les observateurs internationaux, y compris les observateurs canadiens.

¹³⁶ *Ibid.*, version provisoire avant publication, p. 6-7. Les parties de cette citation qui critiquent la performance en matière d'investissement ont été retirées de la version définitive.

¹³⁷ *Témoignages*, 11 avril 2000, 1115.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 5-7.

Le gouvernement kirghize continue fort heureusement de collaborer avec l'OSCE et d'autres organisations internationales pour régler les problèmes qui se posent¹³⁹ ».

En réalité, le revirement vers l'autocratie remonte au moins au milieu des années 1990. Fiona Adamson écrit : « En 1994, le président Akayev a commencé à prendre des mesures antidémocratiques comme la fermeture de journaux et du parlement. Aux élections de 1995, « la fraude, la corruption et l'anomie publique ont régné ». Depuis 1995, Akayev a pris des mesures pour consolider le pouvoir entre les mains de l'exécutif¹⁴⁰. À propos des défis que le Canada doit relever en Asie centrale au sujet de la démocratie et des droits de la personne, Jim Wright, du MAECI, a signalé en 2000 : « La préservation des privilèges du clan passe avant l'intérêt national, ce dont témoignent la plupart des intrigues quotidiennes du gouvernement. Même dans l'État qui a été le plus réformé, la République de Kirghizie, ses privilèges sont rarement enfouis profondément¹⁴¹ ».

Alex Nevé, secrétaire général d'Amnistie Internationale — Section canadienne, a exprimé les craintes suivantes : « Nous nous inquiétons du fait que les défenseurs des droits de la personne, des organisations locales au Kirghizistan qui cherchent à promouvoir et défendre les droits de la personne, y courent des risques ». L'enregistrement du Comité kirghize pour les droits de la personne a été révoqué en 1998 et n'a été rétabli que grâce à d'intenses pressions internationales et à l'intervention de l'OSCE¹⁴². Les élections parlementaires fort critiquées de février-mars 2000 ont été suivies de l'arrestation sur de fausses accusations et du procès à huis clos en cour martiale de Felix Kulov, ancien maire populaire de la capitale, Bichkek, perçu comme un rival possible du président Akayev¹⁴³. Pendant que les membres du Comité rencontraient le président, le directeur des recherches du Comité a pu rencontrer une militante des droits de la personne de premier plan dans le pays, Natalia Ablova, directrice du Bureau des droits de la personne et de la règle du droit. Elle a confirmé que les élites du pays s'étaient écartées de leurs intentions antérieures de réforme démocratiques. Selon elle, ce sont les détenteurs du pouvoir et non la population qui ne sont pas prêts pour une vraie démocratie : « Les gens veulent obtenir des changements, mais l'opposition est très faible ».

Mme Ablova a également attiré l'attention sur les liens qui existent, comme dans l'Ouzbékistan voisin, entre la répression politique et la détérioration socioéconomique et

¹³⁹ *Témoignages*, 26 avril 2001, 0925

¹⁴⁰ Adamson, « Building Civil Society from the Outside » (2000), p. 5-6.

¹⁴¹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1035.

¹⁴² *Témoignages*, 13 avril 2000, 0955.

¹⁴³ Vicken Cheterian, « Kyrgyzstan between Elections: Times of Trouble », article versé le 16 juin 2000 sur le site EurasiaNet.

la montée du militantisme islamique¹⁴⁴, et des inquiétudes plus vives en matière de sécurité ont favorisé la réaffirmation de l'influence russe dans la région, où le Kirghizistan est « le maillon le plus faible ». Durant l'été 2000, l'alerte a retenti : plusieurs centaines de radicaux islamistes armés, dénoncés comme des « Wahhabis » par le gouvernement ont envahi le sud de la Kirghizie à partir des régions adjacentes du nord de l'Afghanistan et du Tadjikistan et ont pris des otages, dont quatre géologues japonais. On a prétendu que des milliers de guérilleros s'entraînaient à l'étranger et pourraient lancer de nouvelles attaques¹⁴⁵. Pour contrer ces menaces à la sécurité, il importe de se préoccuper des causes aussi bien internes qu'externes. Un analyste signale :

... une stratification sociale de plus en plus marquée, un petit segment de la population vivant dans l'opulence tandis que la majorité peine dans une misère sordide. Selon la Fondation sociale de la Kirghizie, de 60 à 70 p. 100 de la population est dans la catégorie des « faibles revenus », et 20 p. 100 dans celle des pauvres. La majorité de ceux-ci habitent dans la campagne, où le taux de chômage est le plus élevé. Ce problème est considérable au Kirghizistan, car cette stratification sociale risque de susciter le mécontentement de la masse et mener en fin de compte aux bouleversements sociaux. Bien des communistes et d'autres opposants de la présidence exploitent l'exaspération du peuple pour tenter de discréditer les efforts de démocratisation. De plus, les groupes islamistes peuvent utiliser la pauvreté et le désenchantement de la population à des fins politiques, comme ils l'ont fait en Égypte et en Algérie¹⁴⁶.

Les parlementaires que le Comité a rencontrés n'ont pas semblé trop inquiets du fait que le parti communiste soit celui qui a recueilli le plus de suffrages aux dernières élections, entachées d'irrégularités. Cependant, comme la tentation de l'extrémisme religieux, c'est là une indication du potentiel réactionnaire et réformiste du mécontentement social¹⁴⁷. Des fonctionnaires et politiques kirghizes de haut rang ont cherché à faire comprendre qu'ils sont conscients de ces faiblesses et s'en occupent. Ainsi, le président de l'Assemblée représentative du peuple, M. Borubaev, a affirmé : « Nous sommes tout à fait déterminés à bâtir une société civile fondée sur le droit et l'économie de marché. [...] (Nous) avons retiré des enseignements et tenu compte des critiques de l'OSCE et des ONG pour que, la prochaine fois, les élections soient plus démocratiques. » On apprécie les contacts politiques, et il a été fait allusion à la visite que le Président du Sénat canadien, Gildas Molgat, a faite en 1998. On souhaite intensifier ces échanges à l'avenir. Par ailleurs, comme en témoigne un consultant parlementaire canadien qui se trouvait à Bichkek au moment de la visite du Comité, les progrès vers

¹⁴⁴ Voir par exemple l'article paru dans *The Bishkek Observer*, « Origins of Wahhabism are in socio-economic crisis », 7 mai 2000, p. 4.

¹⁴⁵ Vicken Cheterian, « Where is Juma Namangani? », article versé le 17 juillet 2000 sur EurasiaNet.

¹⁴⁶ Orozbek Moldaliev, « Security Challenges in Kyrgyzstan », in Bertsch et coll., *Crossroads and Conflict*, chapitre 14, p. 264.

¹⁴⁷ La victoire électorale écrasante des anciens communistes sur les réformateurs en Mongolie, en juillet 2000, donne aussi matière à réflexion.

des institutions efficaces de la démocratie parlementaire sont extrêmement laborieux, et la volonté politique concrète est parfois contestable¹⁴⁸.

Aspect plus réconfortant, il ne fait aucun doute, d'après les rencontres que le Comité a eues, que les autorités kirghizes, de la présidence jusqu'aux échelons inférieurs, s'intéressent vivement à nouer des relations étroites avec le Canada. Tout comme le Kazakhstan, le pays a déjà des liens très importants avec la Saskatchewan, surtout, grâce à l'investissement de Cameco, liens qui ont été renforcés par une mission commerciale de la province, en 1999. Cela pourrait permettre d'exercer une influence en faveur des réformes par le dialogue sur la politique, les occasions qui s'offrent au secteur privé et l'assistance coopérative dans un certain nombre de domaines. Un de ces domaines qu'il importe également de signaler est la gestion des ressources en eau, étant donné que « le Kirghizistan possède d'importantes réserves d'eau douce de la plus haute qualité¹⁴⁹ ». Il a été dit que le pays « qui n'a pas de réserves de gaz naturel et de pétrole comme ses voisins en aval, considère l'eau comme sa nouvelle devise ». Un édit présidentiel de 1997 affirme les droits de la Kirghizie sur les ressources en eau de son territoire. Cependant, consciente des risques de conflits frontaliers, l'OSCE a essayé de se faire l'artisan d'un accord régional de partage de l'eau¹⁵⁰.

Le caractère critique des problèmes d'eau et la nécessité d'une coopération régionale et internationale à ce sujet ont été soulignés par le vice-premier ministre, Boris Silayev, et la porte-parole de l'ONG, Natalia Ablova. Tous deux ont également estimé que la vallée densément peuplée de la Fergana pouvait être un point chaud. Le Bureau des droits de la personne et de la règle du droit de Mme Ablova a participé à d'importantes conférences internationales sur la gestion de l'eau et le règlement des différends, et il espérait obtenir le soutien de l'ACDI pour des projets d'édification de la paix dans la vallée de la Fergana. (MM. MacFarlane et Carment ont eu dans leur témoignage des propos très favorables à propos de l'engagement d'un mouvement féminin qui prend de l'ampleur au Kirghizistan, où ils voient des possibilités prometteuses pour la participation du Canada à la prévention des conflits, à l'alerte précoce et aux initiatives d'édification de la paix¹⁵¹. À Bichkek, le ministre Silayev a dit aux membres du Comité : « Nous pouvons certainement apprendre des choses de vous en ce qui concerne la gestion de l'eau ». Il a ajouté qu'une « surveillance constante des installations d'entreposage » s'imposait (pour les résidus miniers et d'autres déchets)

¹⁴⁸ Joseph Maingot, consultant canadien respecté en matière parlementaire, se trouvait à Bichkek en mai 2000, aux termes d'un contrat signé grâce à l'UIP et au PNUD, pour donner des conseils en matière de procédure au parlement. Les objectifs poursuivis étaient certes valables, mais il a signalé un certain nombre de points irritants qui limitent l'efficacité de pareille assistance à cette « démocratie qui avance très lentement », a-t-il expliqué au personnel du Comité le 24 juillet 2000.

¹⁴⁹ Moldaliev, « Security Challenges », p. 262.

¹⁵⁰ Voir Bea Hogan, « Central Asian States Wrangle Over Water », et Roland Eggleton, « OSCE seeks Agreement on Central Asian Water », articles versés le 5 avril et le 7 juin 2000 respectivement sur le site EurasiaNet.

¹⁵¹ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1125.

dans les régions à l'écologie délicate, ce qui soulève la question des répercussions des exploitations minières de grande envergure.

Tandis que M. Silayev a décrit le projet Kumtor comme « notre fierté et notre joie », le défendant vigoureusement contre les attaques des parlementaires et des ONG, Mme Ablöva a été fort critique de la façon dont la KOC a répondu aux préoccupations au sujet de l'environnement et de la santé publique concernant plusieurs accidents qui ont fait beaucoup de bruit et les conséquences à long terme de ce type de développement. Étant donné que Kumtor représente un investissement canadien aussi important, le projet soulève plusieurs questions auxquelles il importe de s'intéresser de plus près.

La controverse de Kumtor et les intérêts politiques à venir du Canada

Comme on l'a signalé plus haut, la mine d'or de Kumtor est le plus important investissement canadien dans le territoire de l'ex-Union soviétique. En plus de la mise de Cameco et de la SEE, le financement est venu d'un consortium de banques privées, de la BERD et de la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale. Une controverse a éclaté après un accident de camion, en mai 1998, sur une route menant à un site minier en haute altitude, accident qui a entraîné le déversement de composés de cyanure de sodium dans la rivière Barskaun et dans le lac Issyk-Kul. La réaction du public a été extrêmement négative (M. Homeniuk a parlé d'« hystérie de masse »), et il y a eu de nombreuses allégations au sujet d'effets toxiques, mais la commission scientifique internationale d'enquête qui a été promptement mise sur pied par Canmet et qui comprenait des experts de Santé Canada et de Ressources naturelles Canada, a conclu, dans un rapport publié en septembre 1998, que ces répercussions étaient relativement minimales¹⁵². Cameco a accepté une certaine responsabilité à l'égard des dommages causés par l'accident et a accepté de verser un dédommagement de 4,6 millions de dollars américains au gouvernement de la Kirghizie.

Le Comité a recueilli beaucoup de témoignages, parfois contradictoires, et reçu des mémoires détaillés ainsi que des documents pertinents qui font partie des documents officiels, des représentants des sociétés (Cameco et la KOC) des porte-parole des ONG (Mining Watch Canada, Natalia Ablöva) au Canada et au Kirghizistan. De plus, une délégation du Comité a pu se rendre sur les lieux de l'accident et visiter tous les éléments de l'exploitation minière. Toutes choses bien considérées, nous devons dire que nous avons été impressionnés par ce que nous avons vu. Nous acceptons la parole de Cameco, qui dit s'efforcer d'être un investisseur responsable, dans des circonstances souvent éprouvantes, qui comprennent, en plus de toutes les difficultés d'ordre logistique, environnemental et politique, des coûts plus élevés et une rentabilité moindre que ce qui

¹⁵² Canmet, *The International Scientific Commission's Assessment of the Impact of the Cyanide Spill at Barskaun, Kyrgyz Republic, May 20, 1998*, Laboratoires des mines et des sciences minérales MMSL 98-039 (CR), août 1998. Le rapport intégral se trouve à l'adresse <http://envirolab.nrcan.gc.ca>.

avait été prévu. Néanmoins, il est clair qu'il y a des problèmes et qu'on peut à bon droit se demander dans quelle mesure la société a su répondre à des attentes élevées et résister à l'examen du public.

Le déversement de mai 1998 et plusieurs incidents mineurs qui ont suivi ont attiré le gros de la publicité négative, mais le débat plus large porte sur les répercussions de l'exploitation de la mine — située dans une zone vulnérable aux glissements et empiétant sur un glacier — le système de confinement des déchets et le legs à long terme qui restera après la fermeture, dans sept ou huit ans. Comme Joan Kuyek, de Mining Watch, l'a expliqué au Comité : « Cameco a une bonne réputation d'exploitant minier, mais on pouvait aussi dire la même chose d'Esmeralda en Roumanie. Il est bien important de comprendre que l'exploitation d'une mine d'or, dans ce genre de circonstances, ne peut que mener tout droit au désastre, et qu'une mine qui ne va être en exploitation que quelques années, représente un risque considérable pour le Kirghizistan, et je pense notamment à l'approvisionnement en eau. [...] on a beaucoup parlé de ce déversement du mois de mai 1998. Je ne pense pas qu'il faille suivre plus loin l'affaire. Mais il s'agit de s'interroger sur l'utilisation que l'on fait des rejets, et sur les plans prévus pour la fermeture¹⁵³ ».

Mis à part les questions techniques qui se rapportent aux garanties en matière d'environnement, il y a ici des questions de transparence et d'exploitation qui font intervenir la confiance du public et les répercussions à long terme sur le développement du pays. On trouve un exemple des méprises légitimes et des risques de désinformation dans le passage suivant d'un livre publié récemment sur la région :

Le Kirghizistan possède toujours des zones qui n'ont pas été touchées par l'activité humaine et a de beaux paysages, de l'eau et de l'air pur. Cependant, la crise économique menace l'environnement vierge de la Kirghizie, car la population est poussée à faire une utilisation irrationnelle de ses ressources naturelles — déforestation, surexploitation des terres fertiles, violation des normes d'irrigation, etc. Il y a plus de 130 sites miniers recouvrant une surface de 1 950 hectares. Les plus inquiétants sont ceux où on trouve de la radioactivité et des métaux non ferreux. La plupart des sites se trouvent à des endroits notoirement exposés aux coulées de boue ou aux glissements de terrain, et le long de cours d'eau en montagne, ce qui fait apparaître des dangers écologiques qui peuvent toucher le territoire des États adjacents et tout le bassin de la mer d'Aral. La nécessité de renforcer le contrôle des activités des entreprises industrielles produisant des substances toxiques a été prouvée une fois de plus l'an dernier : du cyanure a été déversé dans le lac Issyk-Kul, causant des empoisonnements massifs dans la population¹⁵⁴.

¹⁵³ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1045.

¹⁵⁴ Moldaliev, « Security Challenges in Kyrgyzstan », p. 268.

Certes, il est facile d'épouser les préoccupations au sujet du développement durable, mais la dernière affirmation, qui semble être une allusion à l'accident de Kumtor, est une grossière exagération trompeuse. Le problème des perceptions et de la confiance du public n'en reste pas moins réel. Dans son témoignage, M. Homeniuk a affirmé : « Prenant une fois de plus Kumtor comme exemple, nous avons agi conformément à la philosophie selon laquelle nous n'avons pas de secrets et nous avons communiqué tous les renseignements, à l'exception de ceux ayant trait à la sécurité, à toutes les parties intéressées dans le projet, notamment gouvernements, ONG et collectivités locales¹⁵⁵ ». Il a poursuivi en expliquant la déclaration d'impact environnemental qui a été faite à l'étape des études de faisabilité et les conditions imposées au projet et précisées dans le plan d'action pour la gestion de l'environnement (PAGE) :

À Kumtor, nous avons convenu de respecter les règles environnementales les plus strictes fixées par la République kirghize, le gouvernement canadien et la Banque mondiale. Notre exploitation est donc beaucoup plus écologique qu'elle ne le serait au Canada, par exemple, sur le plan des règlements que nous devons respecter.

Par ailleurs, pour ce qui est du PAGE, un vérificateur de l'extérieur inspecte notre exploitation tous les trois ans. Nous avons récemment accepté qu'un comité d'ONG ait le droit de venir inspecter nos installations à volonté. Donc, la surveillance environnementale existe bel et bien, et la SEE a joué un rôle à tous les niveaux¹⁵⁶.

Lors d'une séance d'information donnée aux membres du Comité à Cholpon-Ata, sur les rives du lac Issyk-Kul, la délégation a pu consulter le PAGE, qui comprend des dispositions précises sur l'information du public, et le Plan des mesures d'urgence (PMU). On nous a dit cependant que les deux documents étaient des renseignements confidentiels des partenaires du projet, même si un résumé du PMU avait été préparé pour publication sous les auspices du Community and Business Forum for Kyrgyzstan (CBFK). Il s'agit d'une initiative dont la BERD a pris la tête, avec des ressources financières provenant du ministère britannique du Développement international, et gérée par l'ONG internationale Flora and Fauna International, avec un bureau de coordination du projet à Bichkek. Cependant, Mme Ablova, qui se méfiait beaucoup des ONG organisées par les gouvernements ou les donateurs, a qualifié cet effort d'exercice de relations publiques. Malgré les engagements officiels, les assurances, et les réponses données, les critiques de Kumtor continuaient de soutenir qu'on n'avait pas rendu des comptes publics complets et indépendants sur toutes les questions importantes qui se rapportent aux répercussions de la mine.

Le Comité sait gré à Cameco et à la KOC de l'accès et de la coopération qu'ils nous ont accordés, et nous reconnaissons que certains critiques pourraient ne jamais

¹⁵⁵ *Témoignages*, 11 avril 2000 (c'est nous qui soulignons), 0950.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 1050.

être satisfaits. Cependant, à la lumière de ce qui précède, nous espérons que toutes les demandes raisonnables de renseignements supplémentaires pourront être satisfaites et que toute autre préoccupation légitime qui pourrait surgir au sujet de l'avenir du projet Kumtor soit abordée par les partenaires du projet d'une manière transparente qui puisse mériter la confiance du public, et surtout dans la population touchée, mais aussi au Canada et au plan international.

Le Comité a dû aborder des questions semblables concernant les examens environnementaux suffisants et la divulgation de l'information au public pendant son étude des mesures législatives de la *Loi sur l'expansion des exportations*¹⁵⁷. Comme la SEE est l'un des partenaires de Kumtor, le dossier est directement pertinent ici. Nous sommes heureux que la réponse du gouvernement à nos recommandations ait promis « (de prendre) tout de suite des mesures pour faire intervenir le bureau du Vérificateur général, qui inclut le Commissaire à l'environnement et au développement durable, afin qu'il vérifie si le cadre environnemental de la SEE convient et dans quelle mesure elle le respecte lorsqu'elle évalue des projets donnés¹⁵⁸ ». Étant donné les critiques formulées dans le rapport de mai 2001 du bureau du vérificateur général relativement au cadre des examens environnementaux de la SEE, le Comité propose que les circonstances du projet Kumtor appuyé par la SEE puissent être renvoyées au bureau du commissaire pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent de la part d'organismes gouvernementaux et de sociétés du Canada en s'appuyant sur un examen objectif de tous les faits pertinents.

Recommandation 10

Le Canada devrait continuer à étendre et à diversifier ses relations bilatérales avec le Kirghizistan d'une manière qui encourage fortement les réformes et offre un soutien aux vrais efforts de démocratisation. Il faudrait aussi envisager d'accroître la coopération technique dans des domaines comme la gestion des ressources en eau et la prévention des conflits, où il existe un besoin avéré et où le Canada possède des compétences.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait collaborer avec les partenaires canadiens, kirghizes et multilatéraux dans le projet minier de Kumtor pour s'assurer que toutes les préoccupations raisonnables du public concernant l'exploitation et l'impact environnemental soient abordées de manière ouverte et transparente. En ce qui concerne plus particulièrement la participation de la SEE, les circonstances ayant entouré l'évaluation

¹⁵⁷ Voir le rapport du Comité, *Exporter dans l'intérêt du Canada : Examen de la Loi sur l'expansion des exportations*, déposé le 16 décembre 1999.

¹⁵⁸ Canada, Réponse du gouvernement au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international (CPAECI) Examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*, 17 mai 2000, p. 13.

d'impact environnemental pourraient être renvoyées au bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent, sur la base d'un examen de tous les faits pertinents.

III. PRIORITÉS THÉMATIQUES : ORIENTATIONS À VENIR DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Stabilité régionale, coopération en sécurité et édification de la paix

Le Comité est d'accord avec l'ambassadeur Skinner et bien d'autres analystes pour dire que la stabilité doit être au premier plan des objectifs de la politique. Comme on le lit dans le rapport de la Commission trilatérale : « Les coûts sont élevés, à long terme, si la faiblesse des États, la corruption dans les gouvernements et à l'extérieur, les tiraillements ethniques et les agressions de l'extérieur font de la région un exportateur de tension et d'instabilité¹⁵⁹ ». L'ambassadeur Skinner a dit à Almaty que cette ville était située « à une extrémité d'une zone d'instabilité » qui s'étend des Balkans jusqu'à l'Afghanistan. Chose curieuse, la même expression a été utilisée par le président Poutine de Russie, qui a déclaré au Sommet du G-8 d'Okinawa (Japon) en juillet 2000 : « Le centre de cette zone [...] est l'Afghanistan, et le phénomène a des répercussions non seulement sur la Russie et sur l'Asie centrale, mais aussi sur de nombreux autres pays. La seule solution consiste à élargir le réseau international pour combattre le terrorisme et rendre cette lutte plus efficace¹⁶⁰ ».

Les dangers que pose l'activité terroriste liée aux mouvements islamistes extrémistes et au crime économique sont réels. Par exemple, l'Afghanistan est devenu la source d'opium la plus importante du monde et l'Asie centrale est désormais une plaque tournante dans le trafic de la drogue. Les pays de l'Asie centrale jouent la carte de la sécurité pour manœuvrer entre eux et former des alliances avec le soutien russe et, dans une moindre mesure, chinois. Comme un analyste l'a dit : « Il y a plus en jeu en Asie centrale que des structures étatiques qui s'effritent dans un effondrement de l'ordre intérieur à la manière de la Colombie. Il y a aussi la survie d'un équilibre géopolitique délicat qui a duré à peine dix ans. Toute justification logique pour les frontières actuelles est disparue avec l'effondrement de l'Union soviétique¹⁶¹ ».

Le Comité se garde toutefois de conclure que la stabilité exige qu'on soutienne les autocraties de plus en plus discréditées de la région ou de se prêter aux stratagèmes du

¹⁵⁹ *The New Central Asia*, p. 88.

¹⁶⁰ Cité dans Mike Blanchfield, « Putin steals the show », in *The Ottawa Citizen*, 24 juillet 2000.

¹⁶¹ « The Fergana Valley: A Magnet for Conflict in Central Asia », *Strategic Comments*, Institut international d'études stratégiques, juillet 2000, p. 2.

pouvoir. À notre avis, il faut poursuivre l'objectif de la stabilité dans le cadre d'une approche globale de la sécurité humaine.

Chose certaine, il existe des domaines où il est justifié de coopérer avec les régimes existants en matière de sécurité. Des exemples de ces domaines sont le contrôle des armes — aussi bien les armes de destruction massive que le trafic des armes légères — et les conséquences terribles, au plan de l'environnement et de la santé humaine, des programmes d'armement de l'ère soviétique. Dans ce dernier cas, il s'agit non seulement de la contamination nucléaire, comme sur le site d'essais de Semipalatinsk au Kazakhstan, mais aussi de la toxicité des essais d'armes chimiques et biologiques sur l'ancien site d'essai de l'île Vozrozhdeniye, dans la mer d'Aral en contraction, administrée conjointement par le Kazakhstan et l'Ouzbékistan¹⁶². Étant donné que l'Asie centrale est à peu près totalement entourée de grands États dotés de l'arme nucléaire, on peut soutenir que ce devrait être « sa plus grande priorité de garantir la sécurité des matières fissiles de qualité armement en continuant à relever les protections physiques, en formant le personnel de sécurité, en patrouillant les circuits que peut emprunter le trafic illicite, etc. » En outre, la « stabilisation du cadre de la sécurité régionale est cruciale si on veut réduire au minimum la demande latente de matières nucléaires à quelque fin que ce soit¹⁶³ ».

Le Canada devrait contribuer aux efforts de l'aide internationale à la non-prolifération — encourageant les pays de l'Asie centrale à faire aboutir leur traité prévoyant l'établissement d'une zone dénucléarisée en Asie centrale — et réagissant à d'autres menaces à la sécurité, notamment celles qui pèsent sur l'environnement. L'OSCE et le Partenariat de l'OTAN pour la paix sont des moyens multilatéraux, parmi plusieurs autres, permettant d'accorder un soutien. Le rapport de la Commission trilatérale réclame de plus « la formation d'une table ronde centre-asiatique comme moyen d'encourager un dialogue de haut niveau entre les pays de la Commission, les États de la région et des voisins importants comme la Chine, la Russie, la Turquie et l'Iran ». Le rapport propose aussi une « Administration de l'eau en Asie centrale » dans un effort pour créer un cadre de coopération régionale pour s'attaquer à des questions difficiles de gestion conjointe et désamorcer les conflits possibles au sujet de ressources vitales¹⁶⁴. La réponse du gouvernement du Royaume-Uni au rapport du Parlement britannique sur la région dit que l'OSCE devrait prendre l'initiative à cet égard¹⁶⁵.

¹⁶² À cause de cette contraction, l'île est dix fois plus grande qu'à l'origine et on prévoit qu'elle sera reliée à la rive d'ici 2010. Pour de plus amples détails, voir Judith Perera, « Concern over Anthrax Island », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p. 18-19.

¹⁶³ Burkhard Conrad, « Regional (non-) Proliferation: The Case of Central Asia », avril-mai 2000, p. 5.

¹⁶⁴ *The New Central Asia*, p. 94 et 86.

¹⁶⁵ Voir le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Sixth Report Session 1998-99. South Caucasus and Central Asia: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, Londres, octobre 1999, p. 3.

Tout en appuyant des initiatives multiculturelles de haut niveau comme celles-là, le Comité est convaincu que la stabilité à long terme dépend aussi du développement de cultures politiques pluralistes et des capacités d'édification de la paix à l'intérieur des sociétés de l'Asie centrale. Cela fait ressortir l'importance de travailler avec des partenaires non gouvernementaux engagés à l'égard des réformes démocratiques et de la tolérance ethnique et religieuse. Des exemples comme le Central Asian Conflict Management Network (réseau de gestion des conflits en Asie centrale) et l'éducation en matière de droits de la personne avec le concours de la Fondation canadienne des droits de la personne sont des initiatives préliminaires qui pourraient prendre plus d'ampleur. M. David Carment a évoqué la possibilité d'« offrir une formation en prévention et en analyse des conflits, en consolidation de la paix, en approches du bas vers le haut intégrant les ONG dans les pratiques canadiennes de consolidation de la paix et de prévention des conflits ainsi qu'en travail multilatéral avec des organismes appuyés par l'ACDI¹⁶⁶ ».

Il est crucial que les objectifs de sécurité soient liés à des améliorations réelles dans les conditions de vie de la population de la région. Cela veut dire qu'il faut répondre directement à ce que, fort justement, le rapport de la Commission trilatérale décrit comme les sources internes permanentes de l'instabilité :

Le déclin scandaleux des services de santé publique et d'éducation, la dégradation, voire l'absence d'infrastructures élémentaires de transport et d'autres infrastructures sociales, et l'émergence de nombreuses organisations religieuses et sociales sont autant de cibles pour l'aide trilatérale. Nombre de programmes de santé publique et destinés à la société civile répondraient à des besoins réels et favoriseraient des liens durables entre les pays de la Commission trilatérale et les populations de ces nouveaux États¹⁶⁷.

En conséquence, l'aide canadienne à venir devrait être axée sur les besoins en sécurité au niveau social et les efforts de promotion d'un pluralisme pacifique.

Recommandation 12

Le Canada devrait appuyer vigoureusement les initiatives de contrôle et de non-prolifération des armes, y compris l'établissement d'une zone dénucléarisée en Asie centrale. Il devrait poursuivre des objectifs généraux en matière de sécurité, dont la sécurité environnementale, dans un cadre multilatéral, notamment par l'entremise de l'OSCE, et voir s'il serait utile de créer d'autres cadres de coopération régionale. Dans son approche globale de la sécurité humaine, il devrait cibler son aide vers le développement de la société civile, qui favorise la tolérance ethnique et religieuse, le règlement des conflits et l'édification de la paix.

¹⁶⁶ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1115.

¹⁶⁷ *The New Central Asia*, p. 91.

Coopération économique et développement durable

À la veille du dixième anniversaire de l'indépendance et de la transition après le régime communiste, les États de l'Asie centrale, tout comme ceux du Caucase méridional, n'ont pas su, pour reprendre les termes du compte rendu d'une conférence internationale récente, « établir des stratégies de développement économique durable, notamment en ce qui concerne l'exploitation des réserves de ressources énergétiques de la région¹⁶⁸ ». Les estimations des réserves de la Caspienne continueront de fluctuer. Rob Sobhani et Robert Cutler ont communiqué au Comité des projections plus optimistes, mais une estimation récente des réserves de pétrole et de gaz les décrit toujours comme « marginales, puisqu'elles sont à peu près du double de celles de la mer du Nord¹⁶⁹ ».

Fait plus important, la promesse de la richesse provenant des ressources suscitera plus de problèmes qu'elle n'apportera de solutions si les recettes ne sont pas utilisées judicieusement, si elles accentuent une répartition faussée et injuste du développement au lieu d'encourager les réformes et le partage des retombées; et si l'exploitation des ressources laisse aux générations futures un environnement pollué. Comme le dit une enquête spéciale du *National Geographic* : « Les brasseurs d'affaires internationaux ont les yeux rivés sur le pétrole de la Caspienne, mais les millions de personnes qui vivent là-bas sont aux prises avec les difficultés de la vie quotidienne : trouver des approvisionnements fiables en alimentation et en carburant, fournir des services de santé et d'éducation, et retrouver un environnement sain¹⁷⁰ ». L'étude de la Commission trilatérale, entre autres, appuie la « diversification des pipe-lines » dans le développement commercial du potentiel énergétique de la région. Mais elle préconise avec insistance une aide occidentale « portant sur les besoins sociaux pressants, depuis la dégradation de l'enseignement et la baisse de l'alphabétisation jusqu'au déclin des services de santé¹⁷¹ ».

Voilà qui amène le Comité à penser qu'il nous faut envisager à l'égard de la région une approche plus large et diversifiée qui intègre les objectifs de développement économique et social à ceux de la durabilité à long terme. L'ambassadeur Skinner a fait observer à Almaty que les relations économiques qui existent entre le Canada et l'Asie centrale sont « totalement asymétriques ». Les échanges sont à peu près complètement à sens unique et se résument à quelques gros investissements dans l'exploitation des

¹⁶⁸ Jonathan Aves, Report on the 595th Wilton Park Conference, « Political and Economic Prospects in the Caspian Sea Region », Wilton Park (Royaume-Uni), 6-9 mars 2000, p. 1 de la version Internet, à l'adresse <http://www.wiltonpark.org.uk>.

¹⁶⁹ McCarthy, « Central Asia Focus: The Geo-Politics of Caspian Oil », in *Jane's Intelligence Review*, juillet 2000, p.22.

¹⁷⁰ « Caspian Region: Promise and Peril », *National Geographic Magazine*, enquête spéciale et carte, mai 1999.

¹⁷¹ *The New Central Asia*, p. 90 et 95 et suiv.

ressources non renouvelables. Il est important de dépasser ce stade pour envisager des échanges commerciaux plus larges, le développement de la petite entreprise, les possibilités d'exportation de technologies sans danger pour l'environnement, la promotion du développement économique local, etc.

Bien entendu, les grandes sociétés qui sont déjà actives dans la région doivent participer à cet effort de développement. M. Cutler a soutenu que les sociétés occidentales s'adaptent mieux aux conditions locales : « Elles ont dû apprendre et même inventer de nouvelles méthodes de gestion et de nouvelles formes d'organisations interculturelles et vraiment multinationales¹⁷² ». M. Homeniuk, de Cameco, a dit au Comité : « Nous avons dû consentir beaucoup d'efforts pour comprendre l'environnement culturel de l'Asie centrale, en particulier celui de la République kirghize, et pour apprendre à fonctionner dans cet environnement. Trop souvent, selon nous, les investisseurs étrangers sous-estiment et méconnaissent les défis de l'implantation en culture étrangère. [...] Nous nous efforçons quant à nous de faire de Kumtor une société qui se comporte en bon citoyen de la République kirghize, participant activement à sa vie sociale, artistique, économique et culturelle et bâtissant ce que nous appelons un partenariat doré, relation à long terme qui s'appuie sur le respect mutuel et sur des objectifs communs¹⁷³ ».

Nous voyons sous un jour favorable la contribution que l'entreprise canadienne peut faire au développement de l'Asie centrale de manière à promouvoir les réformes et la transition vers la démocratie. Nous sommes d'accord avec M. MacFarlane lorsqu'il dit que les initiatives d'expansion économique et d'exportation doivent être complémentaires des initiatives de démocratisation : « Je dirais cependant qu'on peut faire les deux. À mon avis, tout gouvernement canadien a la responsabilité de promouvoir les intérêts du secteur privé canadien. Je ne crois pas que ce soit en contradiction avec l'autre chose¹⁷⁴ ». Comme Jim Wright du MAECI l'a dit : « ... les compagnies canadiennes vont là, bien entendu, pour faire des affaires. Elles veulent faire de l'argent pour les Canadiens. Ce n'est pas une mauvaise chose en soi, et si ce peut-être fait de manière avantageuse pour les gens de la région, de façon à améliorer leur qualité de vie, à contribuer à l'avancement de ces pays et à leur permettre d'offrir un certain niveau de service à leurs propres citoyens, c'est une excellente chose¹⁷⁵ ».

Les témoins des entreprises et des ONG ont cependant rappelé au Comité qu'il faut s'attaquer sans détours à un certain nombre de défis pour que ces avantages mutuels se concrétisent. Certains ont réclamé qu'on insiste plus vigoureusement pour

¹⁷² *Témoignages*, 2 mai 2000, 1635.

¹⁷³ *Témoignages*, 11 avril 2000, 0955.

¹⁷⁴ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1050.

¹⁷⁵ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1140.

que le climat d'investissement s'améliore. Ainsi, Paul Carroll, de World Wide Minerals, a recommandé que tout autre financement provenant du FMI, de la Banque mondiale ou de la BERD soit assorti d'une condition : « la résolution des différends encore en suspens en matière de commerce et d'investissement », et que le Canada légifère pour imposer le même genre de condition à son aide financière à la région¹⁷⁶. M. MacFarlane a fait observer que l'absence de message clair sur les réformes politiques et gouvernementales a été une faiblesse dans la politique occidentale jusqu'à maintenant. Le rapport du Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes britanniques a même critiqué le manque de fermeté de la BERD à cet égard et recommandé : « La BERD ne devrait débloquer de nouveaux fonds que s'il y a amélioration dans le respect de la démocratie multipartite et du pluralisme par les gouvernements de la région¹⁷⁷ ». En ce qui concerne les politiques canadiennes, Mining Watch Canada a soutenu que les régimes fiscal et réglementaire devaient intégrer le principe de la conditionnalité en fonction de normes de pratiques commerciales de la part des sociétés, et que tout soutien des activités commerciales internationales (p. ex., par l'entremise de la SEE) « devrait être lié à l'application de normes solides et efficaces en matière d'environnement et de droits de la personne¹⁷⁸ ».

Mis à part une conditionnalité plus efficace, l'aide à la coopération technique peut jouer un rôle constructif pour promouvoir un développement responsable et durable du secteur privé. Stephen Wallace, de l'ACDI, a affirmé que l'Agence « a un rôle particulier à jouer pour faire en sorte que les politiques, les lois et les règlements soient logiques et qu'ils soient appliqués avec équité et transparence, que les institutions économiques de base fonctionnent bien et que les travailleurs aient ce qu'il leur faut pour répondre aux exigences de l'économie mondiale. Ce sont là [...] les principales assises du commerce et de l'investissement durables et elles représentent la base à partir de laquelle peuvent se régler les principaux aspects de la conduite des affaires publiques et de la corruption¹⁷⁹ ». Daniel Grabowski, de SNC-Lavalin, s'est félicité de l'augmentation de l'aide de l'ACDI, notamment dans les domaines des compétences en gestion et de la formation, avançant même que certains types d'assistance pourraient être offerts contre remboursement, « les sommes remboursées pouvant alors être réinvesties par l'ACDI dans le pays et dans la région¹⁸⁰ ». Le vice-premier ministre Silayev de la Kirghizie a parlé de la gestion des ressources, notamment l'eau, du développement des transports et du tourisme, ainsi que de l'application des dispositions de l'OMC. En ce qui concerne l'acquisition de compétences en commerce, le type de travail sur l'accession à l'OMC que le Centre de

¹⁷⁶ *Mémoire*, 11 avril 2000, p. 8.

¹⁷⁷ Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *South Caucasus and Central Asia, Sixth Report Session 1998-99*, recommandation 22.

¹⁷⁸ *Mémoire complémentaire* du 4 mai 2000, p. 3.

¹⁷⁹ *Témoignages*, 4 avril 2000, 1055.

¹⁸⁰ *Témoignages*, 11 avril 2000, 1010.

droit et politique commerciale accompli dans le Caucase méridional pourrait être étendu à l'Asie centrale, avec le bénéfice des enseignements tirés de l'expérience de la Kirghizie. D'autres domaines prometteurs pour l'aide au développement économique comprennent l'agriculture, l'infrastructure de base et le microcrédit qui multiplie les possibilités de participation plus particulièrement pour les femmes.

Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan, a posé en ces termes la question du soutien du développement économique et de la création d'emplois : « ... que peut (faire le Canada) pour aider les États d'Asie centrale à devenir des partenaires commerciaux efficaces et durables, tout en faisant la promotion de la démocratie multiculturelle? L'expertise canadienne en matière d'expansion de l'entreprise privée pourrait apporter une aide déterminante aux économies de la région pour leur permettre de réussir la transition vers l'économie de marché et la libre concurrence au niveau international. L'entreprise privée est encore peu développée dans la région, notamment à cause des traditions culturelles et idéologiques et de la rareté des entrepreneurs qualifiés, bien au fait de l'économie de marché. En fait, il faudra un gigantesque effort pour restructurer toute une société¹⁸¹ ».

Le Comité convient qu'il faut élargir et intensifier les relations économiques du Canada avec l'Asie centrale afin de créer des conditions propices à des investissements responsables et au renforcement des capacités du secteur privé local, ce qui sera avantageux à long terme pour la société.

Recommandation 13

Les politiques d'aide économique multilatérale et bilatérale du Canada à l'égard de l'Asie centrale devraient lier clairement et fermement le niveau du soutien officiel à des progrès notables dans les réformes économiques et politiques. En outre, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises canadiennes actives dans la région respectent des normes élevées en adoptant un comportement socialement et écologiquement responsable. La politique canadienne devrait viser à diversifier les relations économiques, à étendre la coopération technique dans des domaines qui présentent le plus de potentiel pour bâtir des partenariats durables et encourager le développement du secteur privé.

Soutien des droits de la personne, du développement démocratique et du bon gouvernement

Selon à peu près toutes les évaluations, la situation qui règne actuellement en Asie centrale va de non satisfaisante à atroce. Jim Wright, du MAECI, l'a avoué

¹⁸¹ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1010.

franchement dans son exposé liminaire au Comité en 2000 : la région « pose également un défi de taille à la communauté internationale et au Canada au chapitre des droits de la personne¹⁸² ». Il est navrant de penser que les promesses de la transition qui a suivi l'ère communiste et les obligations des membres de l'OSCE, qui vont bien plus loin que celles contenues dans les Accords d'Helsinki signé à l'époque soviétique, sont plutôt rompues que tenues en Asie centrale. Cassandra Cavanaugh, de Human Rights Watch, décrit la situation en des termes frappants : « Vingt-cinq ans après Helsinki, les militants des droits de la personne en Asie centrale sont victimes d'une répression aussi brutale que celle à laquelle n'importe quel dissident tchèque ou polonais a jamais dû faire face. Mais, tandis que l'Ouest a célébré les agitateurs anticommunistes, il n'accorde que peu d'attention aux hommes et aux femmes de l'Asie centrale qui sont exilés, incarcérés et torturés¹⁸³ ».

Il est clair que le développement de la démocratie devra suivre une longue route difficile. Il n'existe pas de tradition démocratique locale; même si on tente une comparaison avec la Russie ou d'autres États de la CEI, « la culture politique de l'Asie centrale est très conservatrice ». On craint aussi que le départ, après l'indépendance, de minorités européennes plus instruites, la baisse du niveau de vie et la perte des réalisations soviétiques au plan de l'éducation n'entravent la démocratisation¹⁸⁴. Malgré des semblants d'élections et la présence d'institutions officiellement démocratiques depuis 1991, l'autoritarisme règne tandis que la construction d'une société civile démocratique a été marginalisée. Un analyste fait observer : « En ce qui concerne les organisations autonomes, il n'y a aucun signe de rupture avec l'ère soviétique. Dans l'Asie centrale d'aujourd'hui, il n'existe aucun parti politique authentique ou bien leurs activités courantes sont entravées par de très nombreux obstacles semés par le gouvernement. [...] Dans tous les pays de l'Asie centrale sans exception, la formation de toute organisation autonome est interprétée comme une conspiration pour renverser le gouvernement¹⁸⁵ ».

Le bilan de l'aide extérieure à la démocratie donne également à réfléchir, même si des ressources très importantes sont venues des États-Unis et de l'Europe. Les évaluations récentes ont fait ressortir des lacunes :

- Concentration dans les zones urbaines tandis que sont négligés les besoins des zones rurales, où vit la majorité de la population;
- Prolifération des ONG, dont un bon nombre sont de nature et de valeur douteuses, comme réaction au financement provenant des donateurs;

¹⁸² *Témoignages*, 4 avril 2000, 1035.

¹⁸³ Cassandra Cavanaugh, « The Iron Hands of Central Asia », in *The Washington Post*, 2 août 2000.

¹⁸⁴ Anna Matveeva, « Democratization, legitimacy and political change in Central Asia », in *International Affairs*, 75:1, 1999, p. 34.

¹⁸⁵ Touraj Atabaki, « The Impediments to the Development of Civil Societies in Central Asia », in Atabaki et O'Kane, *Post-Soviet Central Asia*, p. 42.

- Dépendance à l'égard des dons et, par conséquent, des objectifs des donateurs, si bien que des ONG consacrent du temps et des ressources à la production de bulletins en anglais, que ne peuvent lire les clientèles locales.

L'encadré 1 énumère une série d'enseignements tirés d'une évaluation méticuleuse des programmes d'aide à la démocratie en Asie centrale.

Encadré 1	
Enseignements utiles pour les stratégies d'aide à la démocratie*	
1.	Les efforts d'aide à la démocratie qui peuvent convenir au niveau de développement économique de l'Europe de l'Est et de la Russie ne sont pas forcément adaptés à l'Asie centrale. Les stratégies d'aide à la démocratie doivent être assez souples pour s'adapter aux situations locales, ce qui exige une structure organisationnelle et un personnel qui connaissent bien le contexte local.
2.	Les cycles de financement devraient être plus longs, et les organisations devraient pouvoir reporter les soldes budgétaires d'une année sur l'autre sans craindre de perdre des fonds ultérieurement. Il faudrait utiliser des critères d'évaluation qualitatifs plus largement que des critères quantitatifs pour établir l'efficacité des projets et des programmes.
3.	On a besoin dans la région d'un plus grand nombre de projets de développement communautaire. Les programmes existants d'aide à la démocratie qui sont axés sur le développement des ONG et l'éducation du citoyen ne pourront pas prendre de l'expansion dans les régions où les activités économiques et d'éducation sont limitées.
4.	Les acteurs internationaux devraient être plus disposés à travailler avec des groupes locaux divers, comme les structures communautaires locales (<i>mahallas</i>), les ONG soutenues par le gouvernement et les organisations religieuses. S'ils travaillent exclusivement avec le « secteur des ONG indépendantes », ils continueront de ne rejoindre qu'un petit secteur de la société.
5.	Il faudrait insister davantage sur des séances de formation ouvertes, les consultations et les séances de résolution de problèmes avec les acteurs locaux de la région et réduire au minimum la formation dispensée de haut en bas.

6. Les acteurs internationaux devraient tenir compte des répercussions des processus et institutions non officiels sur leurs stratégies et programmes, et accorder autant d'attention à ces facteurs qu'au contexte des institutions officielles. Les réformes juridiques et autres échoueront si on ne tient pas pleinement compte des conséquences de la corruption, des réseaux de favoritisme et d'autres processus et institutions sans caractère officiel.

*Source : Fiona Adamson, « Building Civil Society From the Outside: An Evaluation of Democracy Assistance Strategies in Uzbekistan and Kyrgyzstan », New York, rapport rédigé pour le Columbia University Project on Evaluating Western NGO Strategies for Democratization and the Reduction of Ethnic Conflict in the Former Communist States, 2000, p. 36.

Il importe que, dans leur travail avec des groupes de la société civile, les donateurs choisissent leurs partenaires avec soin. M. MacFarlane a remarqué un effet de mode dans l'activité des ONG : « ... (elles) lisent un document sur les priorités de la Fondation MacArthur, de la Fondation Ford, de la banque, de l'ACDI et ainsi de suite, priorités qu'(elles) font alors leurs, parce que cela leur donne accès à de l'argent ». Selon lui, l'intégration à des réseaux internationaux qui ont des préoccupations analogues et l'exposition à des processus de sélection multilatéraux pourraient aider à repérer les groupes qui sont sérieux et ont de solides assises¹⁸⁶. La capacité de faire une évaluation critique de la crédibilité et de l'autonomie des ONG est également un point qui a été souligné par la militante des droits de la personne Natalia Ablova, à Bichkek. Même un ancien premier ministre du Kazakhstan lance un avertissement : « Les nouveaux dictateurs de l'Asie centrale sont extrêmement ingénieux. Pour satisfaire l'Occident, ils créent un grand nombre d'organisations qui semblent être non gouvernementales et paraissent tout à fait démocratiques — syndicats, mouvements écologistes, mouvements féminins et partis politiques — mais qui sont en fait à la soldé du régime. Un étranger serait incapable de distinguer un vrai défenseur des droits de l'homme d'un faux, un vrai mouvement démocratique d'un mouvement fictif¹⁸⁷ ». Son critère est la volonté de critiquer ouvertement le gouvernement présidentiel.

Le Comité sait bien, d'après l'expérience de sa délégation dans la région, que les ingérences et les manipulations gouvernementales ne sont que trop courantes et qu'il y a aussi beaucoup de travail à faire pour réformer les lois électorales et renforcer des institutions parlementaires qui soient authentiquement démocratiques, pour qu'elles puissent fournir une opposition efficace dans un système de freins et contrepoids et dans le cadre des structures de reddition des comptes nécessaires à un meilleur gouvernement. Sans perdre de vue ces mises en garde et ces engagements à l'égard de la réforme, nous estimons qu'il y a des occasions d'accroître le soutien des activités de

¹⁸⁶ *Témoignages*, 2 mai 2000; 1120.

¹⁸⁷ Kazhegeldin, « Shattered Image: Misconceptions of Democracy and Capitalism in Kazakhstan », in *Harvard International Review*, hiver-printemps 2000, p. 78.

développement démocratique, notamment au moyen des échanges parlementaires et des contacts interparlementaires, comme M. Cutler l'a souligné dans son témoignage.

Comme on l'a dit dans la Partie I, Mme Holcak, de la Fondation canadienne des droits de la personne, a donné son appui à la mise sur pied d'institutions et aux réformes de l'administration publique — y compris la formation en droits de la personne pour les fonctionnaires de l'État, la police, les gardiens de prison et les forces de sécurité —, mais elle a ajouté une importante mise en garde qu'il vaut la peine de répéter :

Il faudra donner notre appui pour renforcer le fonctionnement démocratique des parlements, l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'établissement d'institutions indépendantes et efficaces sur le plan des droits de la personne. Étant donné l'expérience particulière du Canada dans ce domaine, il serait logique qu'il appuie la création de bureaux d'ombudsman indépendants dans la région.

Toutefois, il ne suffit pas de conforter les institutions. Quels que soient les efforts qui sont investis dans les assemblées législatives, dans l'appareil judiciaire ou dans des institutions des droits de la personne, ces énergies seront gaspillées à moins que l'on ne consacre des efforts analogues à l'émergence d'une société civile dynamique et capable de mobiliser la population en vue de protéger ses propres intérêts¹⁸⁸.

Elle a parlé à ce propos du renforcement des capacités de la société civile, notamment par des médias indépendants, pour contrôler les résultats en matière de droits de la personne et réclamer réparation pour les atteintes à ces droits, préconiser des changements démocratiques et établir des réseaux locaux, régionaux et internationaux. Encore une fois, « L'un des moyens les plus efficaces pour le Canada de contribuer à la démocratisation est d'appuyer les initiatives d'éducation en matière des droits de la personne qui ciblent les écoliers et les hauts fonctionnaires de l'État. Il est particulièrement important, à long terme, de cibler la jeune génération en intégrant dans les écoles des programmes d'éducation en matière de droits de la personne. Le Canada peut fournir un appui à la formation des enseignants et élaborer la matière. En plus de l'aide offerte par l'intermédiaire des ministères de l'Éducation, il ne faudrait pas que le Canada ignore le rôle important que jouent déjà les ONG dans ce domaine¹⁸⁹ ».

Enfin, au niveau diplomatique, le Comité est d'accord avec Mme Holcak pour dire que la voix du Canada doit se faire entendre clairement :

Il faudrait que le Canada se serve des relations bilatérales et multilatérales qu'il entretient avec les pays de la région pour faire valoir ses préoccupations au sujet des droits de la personne et pour les convaincre de mettre un terme aux lois et aux politiques répressives. Le fait que le Canada soit membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de

¹⁸⁸ *Témoignages*, 13 avril 2000, 1020.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 1025.

l'OSCE et du FMI lui offre d'innombrables possibilités d'exercer une influence au niveau multilatéral. Malheureusement, notre influence bilatérale est limitée par le faible niveau de représentation diplomatique dans la région. Néanmoins, quand la possibilité existe, il faudrait que les diplomates canadiens exhortent les gouvernements de la région à prendre des mesures concrètes en vue d'abolir les restrictions sur la liberté d'association et d'expression et en vue d'améliorer le respect des droits de la personne¹⁹⁰.

Recommandation 14

Le Canada devrait accroître son soutien au contrôle du respect des droits de la personne et des activités d'éducation et de formation en droits de la personne en Asie centrale au moyen de partenariats avec des organisations non gouvernementales locales crédibles. Il devrait profiter des tribunes de la diplomatie bilatérale et multilatérale chaque fois que c'est possible pour soulever des préoccupations au sujet de violations flagrantes des droits et insister pour que les gouvernements de la région honorent les obligations qu'ils ont contractées avec l'OSCE et avec l'ONU en matière de droits de la personne. Le gouvernement du Canada devrait fournir par l'entremise de l'ACDI une aide à la démocratisation et au bon gouvernement, notamment pour renforcer les institutions parlementaires en suivant une approche propre à la région qui tient pleinement compte des enseignements de l'expérience des donateurs, et en veillant plus particulièrement à ce que les partenariats locaux soient fondés sur un engagement authentique à l'égard des réformes démocratiques.

Coopération en éducation, coopération culturelle et formes futures de coopération

Un thème qui est revenu de façon répétée au cours des audiences du Comité et des discussions qu'il a eues dans la région est la nécessité d'élargir les relations selon des modalités qui tiennent compte de la dimension humaine. C'est peut-être une évidence que de dire que l'avenir de l'Asie centrale dépend de ses jeunes, de la première génération de l'ère de transition, mais nous estimons que l'investissement dans les ressources humaines, les contacts et les échanges interculturels sont parmi les initiatives les plus prometteuses pour bâtir des relations mutuellement avantageuses à long terme.

L'éducation est évidemment un élément clé dans une approche progressiste de la coopération internationale qui est centré sur l'humain. M. MacFarlane a fait remarquer :

Qu'est-ce que cela signifie que d'appuyer la société de bas en haut? Que signifie créer une capacité? Que voulons-nous dire par éducation? [...] De mon point de vue, l'élément le plus réussi du programme d'aide américaine dans la région est dirigé par

¹⁹⁰ *Ibid.*

l'Eurasia Foundation. Il comporte deux volets essentiellement. Le premier vise à amener des jeunes gens prometteurs dans des universités américaines; le deuxième consiste à appuyer le développement d'établissements d'enseignement quasi modernes dans la région elle-même. Cela ne coûte pas beaucoup d'argent et permet d'instaurer le fondement culturel du changement¹⁹¹.

Selon Denis Leclaire, de St. Mary's University, le Canada est lui aussi bien placé pour faire la même chose :

Les universités canadiennes, grandes et petites, peuvent jouer un rôle important dans le processus de transformation que vivent les pays de l'ex-Union soviétique. Les universités canadiennes ont les compétences requises sur les plans géographique et sectoriel [...] et peuvent servir d'agents de changement pour créer les moyens et changer les attitudes et les stratégies existantes dans de nombreux pays d'Asie centrale. Les universités canadiennes font du bon travail de renforcement des capacités à l'étranger, et [...], pour créer de nouvelles attitudes, il faut renforcer les capacités dans les secteurs comme la formation en gestion, la gouvernance, l'égalité des sexes et l'environnement...¹⁹²

Il a été fait allusion plus tôt à un projet précis qui portait sur des étudiants en gestion d'Ouzbékistan. St. Mary's University a réalisé ce projet avec le Bureau canadien de l'éducation internationale, avec l'aide de l'ACDI. Patrick Armstrong a également préconisé une augmentation des bourses offertes par l'ACDI : « Je suis pour l'intervention auprès des gens, à petite échelle. [...] Il faut investir dans l'avenir et [...] ce sont les jeunes qui représentent l'avenir. Faites-les venir au Canada pour leur donner une éducation utile¹⁹³ ». La coopération en éducation a été expressément mentionnée comme une grande priorité, au cours d'une réunion des membres du Comité avec le ministre des Affaires étrangères de l'Ouzbékistan, Abdulaziz Kamilov, qui a dit qu'un autre groupe de 25 personnes devait partir au Canada pour un programme d'études. Il a décrit cette activité comme « la clé du développement des relations bilatérales ». Cependant, comme M. Leclaire l'a signalé, on éprouve des difficultés considérables pour obtenir les visas des étudiants, difficultés d'autant plus grandes que le Canada n'a pas de présence diplomatique sur place. Loin de faciliter les choses, on les complique. Il a fait remarquer : « Il est beaucoup plus difficile d'obtenir un visa pour le Canada, qu'il s'agisse d'un visa de visiteur ou d'un permis de séjour pour étudiant, que pour les États-Unis ou pour l'Europe¹⁹⁴ ». À notre avis, le gouvernement devrait s'occuper de ce problème sans tarder.

¹⁹¹ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1100.

¹⁹² *Témoignages*, 2 mai 2000, 1550.

¹⁹³ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1105.

¹⁹⁴ *Témoignages*, 2 mai 2000, 1600.

Il y a un certain nombre de domaines où des activités d'éducation et de formation axées sur l'administration publique, le secteur privé et le développement de la société civile pourraient être renforcées dans le cadre de la politique canadienne. Dans la section précédente, nous avons parlé de l'éducation en droits de la personne à divers niveaux et du soutien des médias indépendants. Plus haut, nous avons signalé l'ouverture du Caspian Training Centre du Southern Alberta Institute of Technology (SAIT), ouverture qui a coïncidé avec la visite des membres du Comité à Almaty. Le centre est axé sur les besoins des industries de l'énergie du Kazakhstan et transfère l'expertise du Canada. Le but visé est que le centre finisse par se financer et être dirigé par des gens de la région. Nous sommes d'accord sur les propos que les porte-parole du SAIT, Ron Talbot et Ed Evancio, ont tenus lors d'une réunion d'une table ronde de gens d'affaires du Canada à Almaty : les projets doivent être conçus pour être « durables pour les peuples des pays où nous travaillons ».

De l'avis du Comité, il devrait y avoir davantage de projets semblables qui permettent d'établir des liens concrets par des réseaux d'éducation et de formation. Le soutien du gouvernement est essentiel. ACDI mis à part, Robert Cutler a aussi évoqué des possibilités de participation du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) dans la protection de l'environnement de la région, la mise en valeur des ressources énergétiques, l'édification de la paix et les activités de prévention des conflits. Nous encourageons également les entreprises canadiennes à tenir compte du facteur humain dans le contexte centre-asiatique et plus précisément à maximiser les retombées en perfectionnement des ressources humaines des investissements qu'elles font dans la région.

Il y a beaucoup de place pour les contributions du Canada favorisant ce que Nazeer Ladhani, de la Fondation Aga Khan, a appelé la « démocratie multiculturelle ». À propos du soutien pour la réorientation et le perfectionnement des ressources humaines, il a fait observer : « Il faut de toute urgence développer de nouvelles aptitudes linguistiques et former la main-d'œuvre en fonction de son environnement afin de l'adapter à la nouvelle économie mondiale, à défaut de quoi des millions de citoyens d'Asie centrale, en particulier les jeunes, s'exposent au chômage, ce qui ne peut qu'accentuer les risques de troubles sociaux ». Il a encouragé le Canada à s'engager plus à fond dans des initiatives d'éducation, par exemple la mise sur pied d'une université de l'Asie centrale, la réforme et l'amélioration des services de santé et d'éducation — domaine où les compétences canadiennes sont largement reconnues —, et, ce qui n'est pas le moins important, le riche patrimoine culturel de la région « qu'il s'agit d'apprendre à connaître et de promouvoir ». À propos de ce dernier élément, il a parlé d'un projet de la Fondation Aga Khan pour l'Asie centrale portant sur les humanités de la culture, projet qui « s'appuie sur la notion de civilisation comme principe d'orientation pour la promotion et le renforcement du pluralisme culturel et l'établissement des fondements d'une société civile », et d'un projet connexe sur la route de la Soie, « effort international visant à promouvoir l'évocation du passé de cette région, et son

apport culturel actuel sur la scène mondiale, essentiellement dans les domaines de la musique sacrée et profane¹⁹⁵ ».

En somme, à l'aube d'une deuxième décennie d'indépendance et de transition après l'ère soviétique, le moment est bien choisi pour prendre acte du fait que le Canada n'a eu jusqu'à maintenant qu'une présence limitée dans la région et que sa politique doit s'étendre à un plus large horizon. Les défis que l'Asie centrale doit relever sont considérables, mais il y a des possibilités tout aussi considérables à explorer, non seulement dans l'exploitation des ressources minières et énergétiques, mais aussi dans la protection de l'environnement, la promotion d'un pluralisme pacifique et de sociétés civiles démocratiques, en soutenant le développement humain et culturel global. À cet égard, le message plein d'espoir que M. Ladhani a laissé au Comité constitue une fort belle conclusion au présent rapport :

La participation canadienne à cet effort permettrait de faire de ce programme un des nouveaux et importants piliers de la culture à venir de la région. En effet, dans le monde d'aujourd'hui, il n'est plus possible d'ignorer l'importance et le besoin qui se fait sentir d'une diplomatie orientée sur la promotion culturelle. Aider les populations de l'Asie centrale à comprendre le dynamisme de leur diversité culturelle et à amarrer ce concept aux efforts nationaux dans le domaine de l'éducation et des arts permettra de promouvoir l'harmonie au sein des ensembles ethniques tout en contribuant à la création d'une démocratie multiculturelle.

En conclusion, le Canada a la possibilité de jouer un rôle actif dans la promotion de cette démocratie multiculturelle, condition sine qua non d'un développement harmonieux — politique, économique et social — de ces républiques d'Asie centrale. On en retirera des possibilités accrues d'investissement et cela profitera aux intérêts de la politique étrangère canadienne dans la région¹⁹⁶.

Recommandation 15

Le Canada devrait accroître son soutien des initiatives d'éducation et de formation en Asie centrale, notamment en augmentant le nombre de bourses de l'ACDI. Le gouvernement devrait faciliter la délivrance des visas à cet effet et encourager le secteur privé et les ONG à faire des efforts supplémentaires qui ont une composante d'éducation et de renforcement des capacités locales. Suivant les propositions de la Fondation Aga Khan sur la coopération future, le gouvernement devrait aussi envisager de participer à des initiatives pour promouvoir la diversité culturelle et les échanges interculturels.

¹⁹⁵ *Témoignages*, 4 mai 2000, 1035.

¹⁹⁶ *Ibid.*

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Compte tenu de l'importance pour la politique étrangère canadienne des républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, le Comité recommande que le gouvernement du Canada conçoive, prépare et publie un énoncé de politique dans lequel il annoncera une augmentation considérable de la présence canadienne dans ces pays. Comme il est indiqué ci-dessus, une telle politique doit se caractériser par une perspective à long terme et :

- prévoir dès à présent une augmentation considérable du nombre de diplomates et du personnel canadiens postés dans ces régions, ainsi qu'une intensification de l'appui à partir d'Ottawa;
- attacher une plus grande importance à l'appui dans le domaine éducatif, notamment en ce qui concerne les droits de la personne, et prévoir une hausse du nombre de bourses canadiennes destinées aux étudiants de ces régions;
- reconnaître l'importance de la primauté du droit et des mesures particulières visant à combattre la corruption;
- voir dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le principal moyen de promouvoir la sécurité et le développement démocratique dans ces régions, notamment;
- prévoir la rationalisation de la délivrance des visas destinés aux étudiants de ces régions;
- augmenter l'aide à ces régions, comme il est indiqué plus loin;
- prévoir des visites de travail dans ces régions par le ministre des Affaires étrangères, de manière à démontrer le nouvel intérêt du Canada pour ces régions et à contribuer à l'élaboration d'une politique canadienne actualisée.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada invite le Centre parlementaire à présenter un projet de programme de formation et de recherche sur la question de la « diplomatie parlementaire » et des institutions interparlementaires — dont l'importance est croissante —, en s'attachant tout particulièrement à leur éventuelle application dans les républiques de Transcaucasie et d'Asie centrale, sans s'y limiter toutefois. Le Comité recommande également que le gouvernement du Canada appuie l'approfondissement du projet de *Country Indicators for Foreign Policy* (CIFP) de l'Université Carleton.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, dans le contexte de la révision de sa politique à l'égard du Caucase méridional, le gouvernement du Canada envisage d'appuyer davantage les activités de l'OSCE de même que des mesures propres à instituer un climat favorable au règlement des conflits et à l'investissement étranger par le développement des institutions démocratiques et par la lutte contre la corruption dans les pays concernés. Pour ce qui est du Haut-Karabakh, le gouvernement du Canada devrait tirer parti de toutes les possibilités qu'offrent les relations bilatérales et les institutions multilatérales pour chercher un règlement au conflit.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada ouvre une ambassade en Géorgie qui serait chargée des relations du Canada avec les trois républiques du Caucase méridional. Le gouvernement du Canada devrait aussi être prêt à envisager l'ouverture d'ambassades en Azerbaïdjan et en Arménie dans l'éventualité d'un règlement du conflit du Haut-Karabakh et d'un accroissement de la coopération au niveau régional.

Recommandation 4

Le Canada devrait renforcer sa représentation diplomatique en Asie centrale en accordant des ressources supplémentaires à l'ambassade d'Almaty et en ouvrant une mission dans au moins un autre pays; l'Ouzbékistan est probablement le premier choix qui s'impose, puisqu'on y retrouve plus de 40 p. 100 de la population de la région. Le gouvernement devrait veiller à ce que l'administration centrale du MAECI et celle de l'ACDI aient des ressources suffisantes en place pour suivre l'évolution de la situation dans la région et gérer un programme amélioré d'activités canadiennes dans la région.

Recommandation 5

Le Canada devrait faire porter l'élaboration de sa politique et de ses programmes surtout sur le renforcement des relations avec l'Asie centrale dans les secteurs prioritaires suivants :

- la stabilité régionale et la consolidation de la paix;**
- les relations économiques au sens large et à long terme et le développement durable;**
- les réformes de démocratisation, les droits de la personne et le soutien de la société civile;**
- les ressources humaines, l'éducation et la culture.**

Recommandation 6

Le Canada devrait appuyer l'application ferme du principe de la conditionnalité de la réforme politique dans ses relations bilatérales et multilatérales avec les pays de l'Asie centrale, notamment dans le cas du Turkménistan. Avant d'établir des contacts plus poussés avec ce pays, il faudrait attendre la preuve d'une amélioration notable de la situation politique.

Recommandation 7

Le Canada devrait continuer d'appuyer fermement le travail du réseau de développement Aga Khan, notamment pour ses projets au Tadjikistan. Le gouvernement devrait observer l'évolution de la situation de ce pays afin de favoriser d'autres possibilités de collaboration avec des organisations non gouvernementales comme la Fondation Aga Khan.

Recommandation 8

Le Canada doit répondre favorablement à la volonté du Kazakhstan d'approfondir les relations bilatérales tout en appliquant un programme politique qui affirme avec fermeté les valeurs et les intérêts canadiens, notamment dans les domaines suivants :

- améliorations dans le climat global de l'investissement qui dépendent de réformes dans le droit et l'administration publique et le respect de normes élevées de transparence et de responsabilité des sociétés;
- investissements dans des programmes d'éducation et de formation dans des domaines où le Canada possède des atouts;
- soutien pour la mise en place d'institutions démocratiques, les droits de la personne et les activités d'édification de la paix;
- coopération avec les initiatives de non-prolifération des armes nucléaires.

Le Comité estime par ailleurs qu'une visite au Canada du Président Nazarbayev serait une excellente occasion de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada. Cette visite devrait toutefois être précédée de mesures concrètes prises par le gouvernement du Kazakhstan pour résoudre les affaires du genre de celle mentionnée plus haut.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir une présence diplomatique permanente à Tachkent. Cependant, la politique canadienne doit conserver une attitude prudente et critique à l'égard du régime actuel, mettant l'accent sur les occasions de favoriser les réformes qui vont dans le sens de la démocratie et des droits de la personne, l'élaboration d'une structure juridique et financière propice à l'investissement privé et des

activités comme des programmes d'éducation et de formation qui, à long terme, peuvent avoir des retombées concrètes.

Recommandation 10

Le Canada devrait continuer à étendre et à diversifier ses relations bilatérales avec le Kirghizistan d'une manière qui encourage fortement les réformes et offre un soutien aux vrais efforts de démocratisation. Il faudrait aussi envisager d'accroître la coopération technique dans des domaines comme la gestion des ressources en eau et la prévention des conflits, où il existe un besoin avéré et où le Canada possède des compétences.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait collaborer avec les partenaires canadiens, kirghizes et multilatéraux dans le projet minier de Kumtor pour s'assurer que toutes les préoccupations raisonnables du public concernant l'exploitation et l'impact environnemental soient abordées de manière ouverte et transparente. En ce qui concerne plus particulièrement la participation de la SEE, les circonstances ayant entouré l'évaluation d'impact environnemental pourraient être renvoyées au bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'il dise si, à son avis, d'autres mesures s'imposent, sur la base d'un examen de tous les faits pertinents.

Recommandation 12

Le Canada devrait appuyer vigoureusement les initiatives de contrôle et de non-prolifération des armes, y compris l'établissement d'une zone dénucléarisée en Asie centrale. Il devrait poursuivre des objectifs généraux en matière de sécurité, dont la sécurité environnementale, dans un cadre multilatéral, notamment par l'entremise de l'OSCE, et voir s'il serait utile de créer d'autres cadres de coopération régionale. Dans son approche globale de la sécurité humaine, il devrait cibler son aide vers le développement de la société civile, qui favorise la tolérance ethnique et religieuse, le règlement des conflits et l'édification de la paix.

Recommandation 13

Les politiques d'aide économique multilatérale et bilatérale du Canada à l'égard de l'Asie centrale devraient lier clairement et fermement le niveau du soutien officiel à des progrès notables dans les réformes économiques et politiques. En outre, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises canadiennes actives dans la région respectent des normes élevées en adoptant un comportement socialement et écologiquement responsable. La politique canadienne devrait viser à diversifier les relations économiques, à étendre

la coopération technique dans des domaines qui présentent le plus de potentiel pour bâtir des partenariats durables et encourager le développement du secteur privé.

Recommandation 14

Le Canada devrait accroître son soutien au contrôle du respect des droits de la personne et des activités d'éducation et de formation en droits de la personne en Asie centrale au moyen de partenariats avec des organisations non gouvernementales locales crédibles. Il devrait profiter des tribunes de la diplomatie bilatérale et multilatérale chaque fois que c'est possible pour soulever des préoccupations au sujet de violations flagrantes des droits et insister pour que les gouvernements de la région honorent les obligations qu'ils ont contractées avec l'OSCE et avec l'ONU en matière de droits de la personne. Le gouvernement du Canada devrait fournir par l'entremise de l'ACDI une aide à la démocratisation et au bon gouvernement, notamment pour renforcer les institutions parlementaires en suivant une approche propre à la région qui tient pleinement compte des enseignements de l'expérience des donateurs, et en veillant plus particulièrement à ce que les partenariats locaux soient fondés sur un engagement authentique à l'égard des réformes démocratiques.

Recommandation 15

Le Canada devrait accroître son soutien des initiatives d'éducation et de formation en Asie centrale, notamment en augmentant le nombre de bourses de l'ACDI. Le gouvernement devrait faciliter la délivrance des visas à cet effet et encourager le secteur privé et les ONG à faire des efforts supplémentaires qui ont une composante d'éducation et de renforcement des capacités locales. Suivant les propositions de la Fondation Aga Khan sur la coopération future, le gouvernement devrait aussi envisager de participer à des initiatives pour promouvoir la diversité culturelle et les échanges interculturels.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
36^e Législature, 2^e Session		
Agence canadienne de développement international	2000/04/04	35
<p>Jean Couturier, gestionnaire de programme, Europe du sud, Caucases, Asie centrale</p> <p>Stephen Wallace, directeur, Europe du sud, Asie centrale et de l'aide humanitaire</p>		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
<p>Robert Brooks, directeur adjoint, Direction de l'Europe de l'Est (Asie centrale, Bélarus, Caucase, Moldovie, Ukraine)</p> <p>Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est</p> <p>Jim Wright, directeur général, Division de l'Europe centrale, est et sud</p>		
« Cameco Gold Ltée »	2000/04/11	39
<p>Peter Homeniuk, président</p>		
« Caspian Energy Consulting »		
<p>Rob Sobhani, président, professeur à l'Université Georgetown, expert des questions relatives aux régions de la mer Caspienne, du Moyen-Orient et du Golfe persique</p>		
Groupe SNC-LAVALIN Inc.		
<p>Daniel Grabowski, gestionnaire régional</p>		
« World Wide Minerals Ltd. »		
<p>Paul Carroll, porte-parole</p>		
Amnestie internationale (Canada)	2000/04/13	41
<p>Alex Neve, secrétaire général</p>		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Fondation canadienne des droits de la personne Ria Holcak, directrice, Europe centrale et Europe de l'Est	2001/04/13	41
« Country Indicators for Foreign Policy Project, Norman Paterson School of International Affairs », Université Carleton David Carment, professeur Neil MacFarlane, professeur, Université Oxford Patrick Armstrong, expert dans les questions concernant le Sud du Caucase et l'Asie centrale	2000/05/02	42
Centre des politiques de commerce et de droit de l'Université Carleton Phil Rourke, directeur de programme, CIS et Europe de l'Est Denis Leclaire, professeur, Université Saint Mary's Robert Cutler, agrégé de recherche, « Institute of European and Russian Studies », Université Carleton	2000/05/02	43
Fondation Aga Khan du Canada Nazeer Ladhani, chef de la direction	2000/05/04	44
La société canadienne de santé internationale Chris Rosene, directrice, Projet d'information sur la santé de la région transcaucasienne		
Mines Alertes Joan Kuyek, coordonnatrice nationale		
À titre personnel Bolat Nurgaliyev, ambassadeur de la République du Kazakhstan au Canada et aux États-Unis		

37^e Législature, 1^{re} Session

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 2001/04/26 13

Ann Collins, directrice, Direction de l'Europe de l'Est

Wendy Gilmour, directeur adjoint, Bélarus, Caucase, Asie centrale, Moldovie, Ukraine (REE)

Ron Halpin, directeur général, Europe centrale, de l'Est et du Sud

Groupe A: Réunions et visites en Turquie, Azerbaïdjan, Géorgie et Arménie**ANKARA, TURKEY****Ambassade canadienne (Ankara)**

Jean-Marc Duval, ambassadeur

2000/05/07

Stuart Hughes, conseiller

Eric Walsh, deuxième secrétaire

Ministre d'État, République turque

2000/05/08

Abdulhaluk Çay, ministre d'État

Ministre des Affaires étrangères, Turquie

Vefahan Ocak, directeur général adjoint, Amériques

Dicle Kipuz, directrice générale adjointe,
Planification des politiques

Hayri Erol, directeur général adjoint, Affaires économiques bilatérales

Unal Cevikoz, directeur général adjoint, Caucase et Asie centrale

Ercument Enc, chef de service et sous-directeur adjoint, Affaires économiques bilatérales

Naci Sairbas, chef de service et sous-directeur général adjoint, Énergie

Alphan Solen, chef de service et sous-directeur général adjoint, Affaires de l'Europe de l'Est

Necip Eguz, chef de service et sous-directeur général adjoint, Conseil européen et droits de la personne

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ahmet Arda, chef de service et sous-directeur général adjoint, Recherche		
Ates Oktem, chef de service et sous-directeur adjoint, Affaires de la Méditerranée du Nord-Est		
Feyha Enc, chef de service et sous-directeur général adjoint, Affaires consulaires		
Hasan Aygun, chef de service et sous-directeur général adjoint, Affaires du Moyen-Orient		
Président	2000/05/08	
Son Excellence Süleyman Demirel, président de la République de Turquie		
Grande assemblée nationale turque, Commission des affaires étrangères		
Kamran Inan, président		
Ministre des Affaires étrangères		
Ismail Cem		
ISTANBUL, TURQUIE		
Comité de développement du commerce entre la Turquie et l'Arménie	2000/05/09	
Selin Karakas, coordonnateur du comité		
Kaan Soyak, président		
Conseil de coopération économique de la mer Noire	2000/05/09	
Ambassadeur Mustafa Aksin		
Groupe de sociétés Attidal Dogan	2000/05/09	
M. Kaan Dogan, directeur général adjoint		
Consul honoraire pour le Canada	2000/05/09	
Banu Kirec Tesal		
Arge Consulting	2000/05/09	
Dr. Yilmaz Arguden		

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>Alarko Holding, Kuruçe İme Ishak Alaton Üzeyir Garih Dr. Oktay Varlier</p>	2000/05/09	
BAKOU, AZERBAÏDJAN		
<p>Sous-ministre des Affaires étrangères Araz Azimov, sous-ministre</p>	2000/05/10	
<p>Ministère de l'Europe, des États-Unis et du Canada Perviz Shahbazov, sous-ministre</p>		
<p>Division des organisations internationales Elchin Amirbekov, chef de la division</p>		
<p>Division de la politique de sécurité internationale (y compris l'OTAN) Kamil Khasiev, Head of Division</p>		
<p>Ministère des Affaires étrangères Vilayet Guliev, ministre des Affaires étrangères</p>		
<p>Chancellerie d'État Artur Rasi-zade, premier ministre</p>		
<p>Représentants d'ONG Kim Perlow, directeur de pays, ISAR/ AZERBAÏDJAN Lutful Kabir, conseiller technique en chef, PNUD Peter Van Praagh, directeur, Nouvel institut démocratique pour les affaires internationales, Azerbaïdjan Leila Yunus, directrice, Institut pour la paix et la démocratie Arzu Abdullayeva, présidente, Comité national de Azerbaïdjan Mustafa Ghulam, représentant résident du PNUD</p>		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Comité d'État pour les réfugiés Vice-premier ministre Ali Hassanov	2000/05/10	
Chef du bureau de HCR à Bakou Didier Laye		
Président du Parlement M. Aleskerov		
Président de la délégation, Assemblée parlementaire de l'OSCE Sattar Safaroy		
Président President Haydar Aliyev		
Stonepay Ekbkr Sem Ceferpur, président		
BARDA, AZERBAÏDJAN		
Président du comité exécutif à Barda Elman Allahverdiyev	2000/05/11	
Représentants du HCR et autres ONG Tomas Merils, responsable de la construction, Relief International Brian Coulson, responsable de la logistique, « Relief International » Ulvi Ismail, commis principal sur le terrain, Haut-commissariat aux réfugiés		
TBILISI, GÉORGIE		
OSCE Ambassadeur Jean-Michel Lacombe Ivar Vikki, sous-chef de la mission de l'OSCE en Géorgie	2000/05/12	
Ministère des Affaires étrangères Irakli Menagarishvili, ministre des Affaires étrangères		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Comité parlementaire des affaires étrangères Mrs. Nino Burjanadze, présidente du comité	2000/05/12	
Comité des relations étrangères Givi Shugarov, premier-vice-président		
Président du Parlement Zurab Zhvania		
Ministre d'État Vazha Lortkipanidze		
Ministère des relations avec l'OMC Ioseb Abashidze, sous-directeur des relations avec l'OMC Levan Lomidze, chef de service des relations avec l'OMC		
Centre pour la politique et le droit commercial Nicolas K. Temnikov, conseiller principal		
Mouvement vert de la Géorgie Rusudan Simonidze, directeur exécutif		
W.R. Hines and Associates Inc., Experts-conseils en économie et en commerce international W. Roy Hines, président		
Shorebank Advisory Services Luc Vaillancourt, chef du développement des prêts dans ce pays, Programme de financement des PME du Caucase		
Association des jeunes avocats de la Géorgie Tinatin Khidasheli, président		
TSKHINVALI, GÉORGIE		
Région de Tskhinvali Loudwig Chibirov, chef de la région de Tskhinvali	2000/05/13	

Associations et particuliers	Date	Réunion
EREVAN, ARMÉNIE		
Ambassade du Canada	2000/05/14	
Rodney Irwin, ambassadeur		
Karen Matthias, troisième secrétaire		
Consul honoraire		
Artashes Emin		
Représentants d'ONG	2000/05/15	
Dr. Natalie Martirosian, Assemblée des citoyens de Helsinki		
Anahit Bayandur, Assemblée des citoyens de Helsinki		
Avetik Ishkhanyan, président du Comité arménien de Helsinki		
Edward Mouradian, avocat, « International Legal Consulting Inc. »		
Larisa Alaverdyan, directeur exécutif, Arménie, Fonds contre la violation du droit		
Levon Nercissian, Fondation Sakharov		
Assemblée nationale		
Ahot Khatchatrian, président		
Représentants d'organisations internationales		
Katica Cekalovic, coordonnatrice de l'ONU, représentante résidente du PNUD en Arménie		
Roy S. Reeve, ambassadeur, chef du bureau, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe à Erevan		
Lise S. Boudreault, chef de délégation, Comité international de la Croix-Rouge		
Tom Delaney, USAID		
Centre international pour le développement humain		
Armen Darbinian		
Ministre de l'Économie et des Finance		
Levon Barkhoudarian		

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Président

Robert Kocharian

Centre arménien pour les études nationales et internationales

Raffi Hovannisian

Représentants d'organisations internationales

Joseph Courtright, conseiller du FMI, Banque centrale de la République d'Arménie

George Anayiotos, représentant résident du FMI

Owaise Saadat, représentant résident de la Banque mondiale

Représentants d'ambassade en Arménie

Julian Lyon, vice-consul, ambassade de Grande-Bretagne

Rudolf Berkner, chargé d'affaires, République fédérale d'Allemagne

Michel Legras, ambassadeur de France

Panayotis Zografos, ambassadeur de Grèce

Mark Tauber, conseiller, Ambassade des États-Unis d'Amérique

Groupe B: Réunions et visites de sites en Kazakhstan, Ouzbékistan and Kirghizistan

KAZAKHSTAN

Ambassade canadienne (Almaty)

2000/05/08

Gerald Skinner, ambassadeur

Andreas R. Weichert, délégué commercial

Terrance Pinell, attaché de la marine

À titre personnel

Askar Duzenov, consultant, Expansion des affaires

Associations et particuliers	Date	Réunion
Du Réseau de développement Aga Khan Hakim N. Feerasta, représentant local	2000/05/08	
Centre for Non-Proliferation Studies Margarita Sevcik, directrice du bureau, coordonnatrice de programme		
Hurricane Kumkol Munai JSC Bernard Isautier, président-directeur général Askar Alshinbaev, membre du conseil Jim Doak, membre du conseil Robert Kaplan, membre du conseil Lou MacEachern, membre du conseil Nurzhan Subkhanderdin, membre du conseil MarioThomas, président Vladimir Vasilenko, directeur du marketing Issak Sekeyev, directeur des relations publiques Nurlan Bizakov, président du conseil d'administration		
Banque européenne pour la reconstruction et le développement John Kur, Bureau du directeur exécutif pour le Canada Michael Davey, directeur	2000/05/09	
Groupe des droits de la personne et du Centre de gestion des conflits pour la primauté du droit Lada Zimina, coordonnatrice de programme		
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe Ulrich Schöning, ambassadeur, chef du Centre de l'OSCE à Almaty		
Programme de développement des Nations Unies Roy D. Morey, représentant local		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Business Club d'Almaty	2000/05/09	
Glenn Catchpole, Cameco		
Bill Gilliland, Macleod Dixon		
Vladimir Tolochko, Cameco		
OUZBÉKISTAN		
Parlement ouzbèque (Oliy Majlis)	2000/05/10	
Faruha Mukhitdinova, vice-président		
Sayora Rashidova, ombudsman du Parlement pour les droits de la personne		
Erkin Vakhidov, président du Comité des relations interparlementaires		
Aman Alimkjanov, chef du Secrétariat de Oliy Majlis		
Fayzullo Abdurakhmanov, chef du département international de Oliy Majlis		
Rustam Kasymov, membre du Comité des relations étrangères		
Consulat honoraire canadien		
Alexander Anotonov, consul honoraire du Canada en Ouzbékistan		
Ministère ouzbèque des Relations économiques étrangères		
Elyor Ganiev, ministre		
Rauf Mukhamedov, sous-ministre		
Valdimir Radjapov, sous-ministre		
Ministère des Affaires étrangères de l'Ouzbékistan		
Abdulaziz Kamilov, ministre		
Eson Mustafayev, sous-ministre		
Rustam Tukhtabayev, sous-ministre		
Ismatullo Fayzullayev, chef d'exécution du secteur des Amériques		
Ravshan Nazarkulov, Secteur des Amériques		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Association des femmes d'affaires Takjihon Saidikramova, présidente	2000/05/10	
Centre de gestion des conflits du Kazakhstan Elena Sadovskaya, directrice		
Fondation civile du Kazakhstan/Interjuridique, Recherche politique et juridique Sergey Zlotnikov, président		
KRIDI Grenada Kurochknina, président		
Internews d'Ouzbékistan Karim Bahriev, avocat		
Centre d'hébergement pour les femmes « Sabo » Natalya Kurganovskaya, présidente		
Agence américaine pour le développement international (Mission régionale pour l'Asie centrale) Jennifer Brick, spécialiste des questions de démocratie		
Centre d'éducation publique d'Ouzbékistan Natalya Sekret, directrice des relations publiques		
KAZAKHSTAN		
Parlement de la République de Kazakhstan Zhurmahan Tuyakhai, Président du Parlement, Majilis Nurbakh T. Rustemov, député, Secrétaire du Comité des affaires internationales de la défense et de la sécurité des Majilis Oralbai Abdukarimov, Président du Sénat Saken S. Seidualiev, sénateur, Comité des affaires internationales de la défense et de la sécurité	2000/05/11	
Gouvernement de la République du Kazakhstan Nursultan Nazarbayev, président Erian Idrissov, ministre des Affaires étrangères		

Associations et particuliers	Date	Réunion
KIRGHIZISTAN		
Gouvernement du Kirghizistan	2000/05/12	
Askar Akayev, président Vladimir Silayev, vice-premier ministre		
Parlement du Kirghizistan	2000/05/12	
Abdygany Erkevayev, Président de l'Assemblée législative Altay Borubaev, Président de l'Assemblée populaire des représentants		
Ministère des Affaires étrangères		
Muratbek Imanaliev, ministre des Affaires étrangères		
Bureau des droits de la personne et de la primauté du droit		
Natalia Ablova, directrice		
Compagnie internationale canadienne des billets de banque, Asie centrale	2000/05/13	
Chris Mueller, directeur général		
Kumtor Cameco Corporation		
Terry V. Rogers, président Les Adrian, vice-président, Environnement		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n^{os} 13 et 26*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Bill Graham

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 31 mai 2001
(Séance n° 26)

Le Comité permanent des affaires étrangères et commerce international se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 12, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bill Graham (*président*).

Membres du Comité présents : Jean Augustine, Bill Casey, Rick Casson, Bill Graham, John Harvard, Stan Keyes, Francine Lalonde, Diane Marleau, Pat O'Brien, Pierre Paquette, Bernard Patry.

Membres substitués présents : Mac Harb pour Denis Paradis; John Finlay pour Colleen Beaumier; Yves Rocheleau pour Pierre Paquette; Gurmant Grewal pour Monte Solberg; Judy Sgro pour Jean Augustine; Raymond Bonin pour John Harvard; Walt Lastewka pour Bernard Patry.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : James Lee; John M. Wright; Peter Berg, Blayne Haggart.

Considération des rapports de Comité.

Le Comité entreprend l'étude de l'ébauche du rapport sur le Sommet du Québec et la Zone de libre échange des Amériques.

Il est convenu — Que l'ébauche du rapport soit adoptée avec dissidence en tant que Quatrième rapport du Comité à la Chambre des communes et que ordre soit donné au président de présenter ce rapport à la Chambre.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Le Comité entreprend l'étude de l'ébauche du rapport des Relations économiques du Canada avec l'Europe.

Il est convenu — Que l'ébauche du rapport soit adoptée, dans sa forme modifiée, en tant que Cinquième rapport du Comité à la Chambre des communes et que ordre soit donné au président de présenter ce rapport à la Chambre.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Le Comité entreprend l'étude de l'ébauche du rapport sur les objectifs en matière de politique étrangère dans le Caucase et en Asie centrale.

À 11 h 40, la séance est suspendue.

À 12 h 05, la séance reprend.

Le Comité reprend l'étude de l'ébauche du rapport sur les objectifs en matière de politique étrangère sur le Caucase du sud et l'Asie centrale.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)a) du Règlement, les témoignages entendus par le Comité pendant la dernière session de la précédente législature relativement aux intérêts de la politique étrangère du Canada dans le Sud du Caucase et en Asie centrale, soient réputés avoir été fournis pendant la présente session.

Il est convenu — Que l'ébauche du rapport, dans sa forme modifiée, soit adoptée en tant que Sixième rapport du Comité à la Chambre des communes et que ordre soit donné au président de présenter ce rapport à la Chambre.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Marie Danielle Vachon