

Le Canada et la République Tchéque

Partenaires en transition

Le CANADA et la RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Partenaires en transition

**Publication de la Direction générale
de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb
sur la gradation des pays**

Agence canadienne de développement international (ACDI)

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

Téléphone :

(819) 997-5006 1 800 230-6349 (sans frais)

Ligne pour les malentendants et les personnes
ayant des difficultés d'élocution seulement :

(819) 953-5023 1 800 331-5018 (sans frais)

Télécopieur : (819) 953-6088

Site Web : www.acdi.gc.ca

Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Août 2005

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005

N° de catalogue CD4-29/2005F-PDF

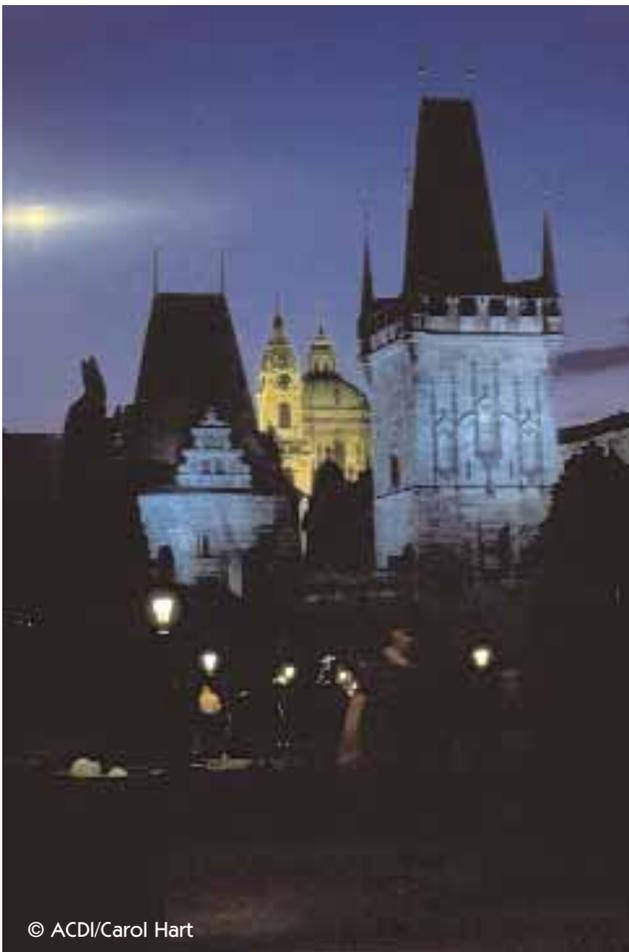
ISBN 0-662-74894-8

Photo couverture : Courtoisie Tomi Huszar

Imprimé au Canada

Le Canada et la République tchèque : Partenaires en transition

L'année 2004 a été hautement symbolique pour la République tchèque, car c'est au mois de mai que le pays adhéra à l'Union européenne (UE). Il s'agissait du dernier indice que la transition politique et économique — difficile et parfois douloureuse — entreprise en 1989, était réussie. Tout a commencé le soir du 17 novembre 1989 à Prague lorsque des étudiants ont organisé une marche pour commémorer le 50^e anniversaire de l'assassinat par les nazis de Jan Opletal, un étudiant tchèque. La marche a vite changé d'orientation et les étudiants se sont dirigés



Prague la nuit

vers la place Wenceslas en scandant « *Liberté* » pour protester contre le régime communiste. Les étudiants sont arrivés face à face avec la police anti-émeute et des unités spéciales antiterroristes. Ces forces d'intervention ont attaqué la foule qui n'était pas armée, blessant de nombreux manifestants.

Ces événements ont déclenché ce que l'on a appelé « la Révolution de velours », un mouvement dirigé à partir de la capitale, Prague, par Václav Havel et le *Občanské Fórum* ou Forum civique. Dès le début de la révolution, les événements se sont précipités sous la pression des manifestations de masse qui rassemblaient souvent des centaines de milliers de participants. En presque moins d'un mois, la Révolution de velours a réussi à mettre le point final à 40 ans de domination communiste en Tchécoslovaquie.

Au début de 1990, les premières élections libres et démocratiques en plus de 40 ans ont eu lieu, effaçant les vestiges d'un passé discrédité.

La classe politique et les dirigeants tchèques étaient conscients des difficultés qui attendaient leur pays dans la transition à venir. L'économie reposait en grande partie sur des industries lourdes inefficaces et invendables qui exigeaient une quantité relativement élevée de matières premières et d'énergie et qui polluaient considérablement l'environnement. De plus, on maintenait le taux de participation au marché du travail artificiellement élevé. Malgré tout, dans l'ensemble, le portrait n'était pas entièrement sombre. La Tchécoslovaquie, contrairement à de nombreux autres pays en transition, n'avait pas à subir le fardeau de la dette extérieure ou de l'inflation latente. Le pays pouvait compter sur une population très instruite qui avait l'expérience de la gouvernance démocratique et de l'économie de marché. La Tchécoslovaquie était prête et motivée à aller de l'avant. À cause de ces facteurs, la voie retenue pour effectuer la transition a été différente de celle d'autres pays d'Europe centrale et de l'Est.

Le CANADA et la RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ~ *Partenaires en transition*

Une dévaluation contrôlée de la monnaie et des mesures pour maintenir un taux de chômage faible ont aidé l'économie tchèque pendant les premières années et ont rendu la transition plus facile à vivre pour la population, mais les effets à long terme se sont révélés néfastes.

Des différences politiques et culturelles entre Tchèques et Slovaques au début des années 1990 ont mené à la division pacifique du pays le 1^{er} janvier 1993. La libéralisation de l'économie a continué pendant la première moitié de la décennie 1990 et la couronne tchèque est devenue une monnaie entièrement convertible avec les autres devises en octobre 1995. Toutefois, la lenteur de certaines réformes politiques et économiques a commencé à nuire à l'économie. Le contrôle des revenus, une monnaie sous-évaluée et la lente privatisation de secteurs clés tels que les



banques, en plus du système de coupons pour la privatisation, ont perpétué l'inefficacité de nombreuses grandes entreprises, qui accusaient un surplus de personnel.

Le système des coupons

Le système des coupons était un système novateur par lequel le gouvernement tchèque cédait les éléments d'actif de l'État aux particuliers. Chaque citoyen tchèque avait droit d'acheter un livret de coupons pour environ 1 000 couronnes tchèques (environ une semaine de salaire à l'époque). Les livrets de coupons contenaient un nombre fixe de points avec lesquels les citoyens pouvaient offrir un prix pour acheter des actions dans des entreprises publiques, devenant ainsi actionnaires des nouvelles entreprises privatisées. Environ 75 % des citoyens tchèques admissibles ont acheté des coupons. On croyait que les entreprises efficaces et florissantes attireraient le plus de points et d'argent tandis que les entreprises inefficaces et mal administrées seraient fermées. Toutefois, le système des coupons n'a pas fonctionné exactement comme prévu. Les sociétés de placement, dirigées par les banques tchèques, ont proposé de gérer les coupons des particuliers. De nombreux citoyens croyaient que les sociétés de placement produiraient plus de profits, car elles connaissaient mieux les entreprises publiques et auraient la capacité d'effectuer une recherche pour trouver le meilleur rapport qualité-prix pour leurs coupons.

Malheureusement, les banques tchèques étaient également les plus importants créanciers des anciennes entreprises d'État et la fermeture des entreprises inefficaces aurait entraîné des pertes énormes à cause de prêts irrécouvrables et d'autres investissements.

Le système des coupons a fait en sorte que de nombreuses entreprises qui auraient dû être fermées sont demeurées ouvertes, retardant les difficultés de la transition de plusieurs années.

Dès le printemps de 1996, les problèmes économiques se faisaient sentir. La sous-évaluation de longue date de la couronne tchèque occultait l'inefficacité de l'économie, car elle stimulait les exportations. Mais la libéralisation de la monnaie après 1995 a rendu le problème plus évident. En 1997, le déficit courant atteignait un sommet de 7,5 %, une situation perçue comme non viable et qui a mené à une crise des opérations de change au mois de mai de la même année. Les difficultés économiques dans d'autres marchés émergents à la même époque n'ont fait qu'aggraver le problème. Le gouvernement tchèque a réagi rapidement et efficacement, faisant flotter la couronne tchèque et comprimant radicalement les dépenses publiques, ce qui a permis à l'économie tchèque de se relever rapidement et de croître à nouveau avant la fin de la décennie.

La République tchèque montre la voie

Après les changements rapides de 1989, le gouvernement tchèque devait s'attaquer à la tâche de réorienter le pays après plus de 40 ans d'économie dirigée et de régime à parti unique. Mais les nouveaux dirigeants tchèques ont été à la hauteur de la situation et ont immédiatement entrepris de lancer des réformes. Le pays était avantagé par son histoire, car il avait connu une période démocratique florissante entre les deux guerres mondiales; en outre, de forts mouvements de dissidents s'étaient manifestés, notamment en 1968 et en 1977. Bon nombre de ces dissidents avaient eu la possibilité de faire connaître leurs idées sur les réformes et beaucoup d'entre eux avaient passé plusieurs années à planifier les étapes nécessaires en vue de la libération éventuelle de leur pays du communisme.

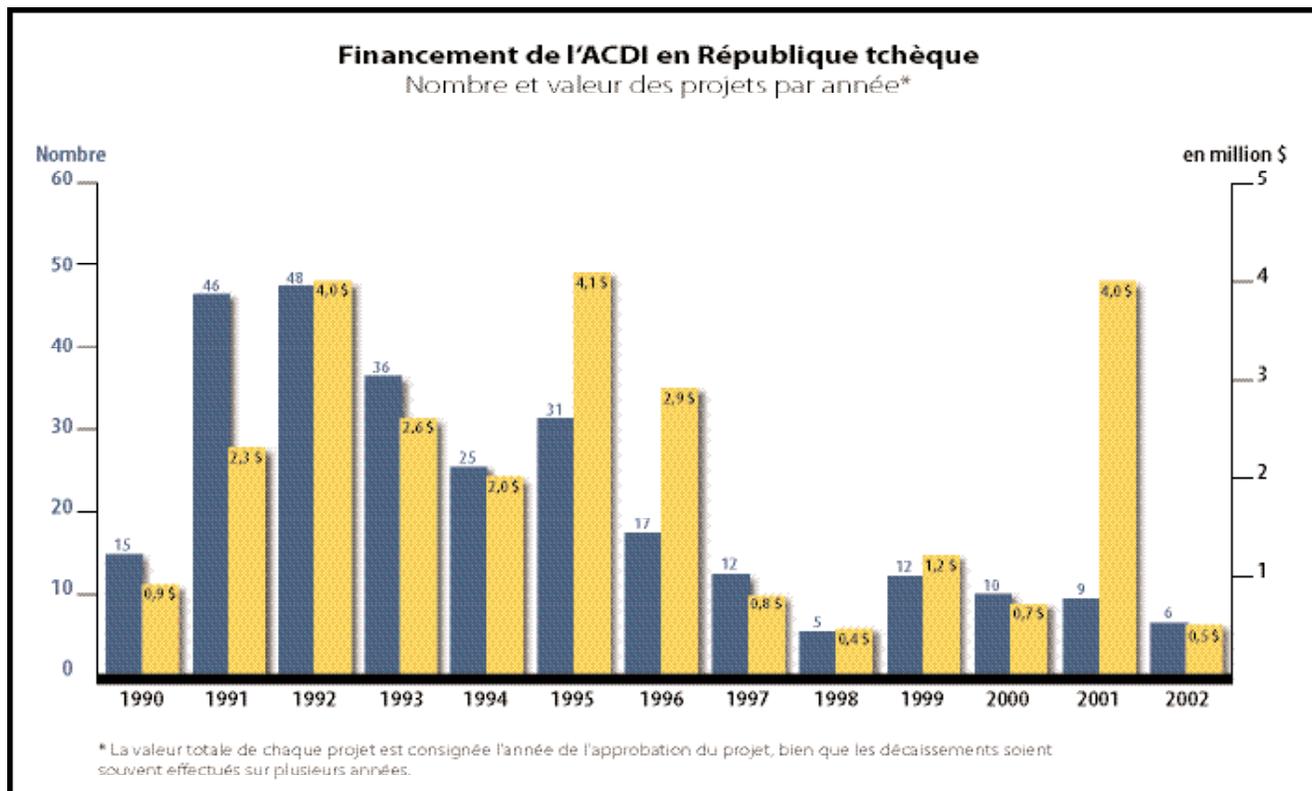
Étant donné que les objectifs des réformes étaient la démocratisation et la prospérité, la République tchèque a travaillé sans relâche en vue d'adhérer un jour à l'UE, à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en partie

parce que l'adhésion à ces organismes fournissait un indicateur important du succès des réformes. Elle pouvait aussi devenir un moyen d'assurer la paix et la stabilité dans l'avenir. Le désir d'adhérer à ces organismes a servi d'incitatif pour maintenir le rythme des réformes, même pendant les moments difficiles, et a aussi servi d'indicateur des progrès dans le processus de réforme, à la fois sur la scène nationale et internationale, auprès des donateurs et des investisseurs.

Le Canada donne un coup de main

Pendant que les révolutions avaient lieu en Europe centrale, le Canada examinait des moyens d'appuyer les changements en cours. En 1990, le Groupe de travail sur l'Europe centrale et de l'Est a été mis sur pied au ministère des Affaires extérieures (maintenant le ministère des Affaires étrangères). Ce groupe de travail, renommé Bureau d'aide à l'Europe centrale et de l'Est en 1993, avait comme mandat de soutenir les anciens États socialistes de la région, y compris la Tchécoslovaquie, dans leurs efforts de démocratisation et de réforme de leur économie. En 1995, le programme d'aide du Canada est passé du ministère des Affaires étrangères à l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Cette dernière, en tant que ministère chargé de la vaste majorité des programmes d'aide internationale du Canada, avait l'avantage de posséder de l'expérience dans la gestion de programmes semblables et pouvait fournir les orientations stratégiques à un programme en rapide évolution. Le programme pour la République tchèque a été combiné à des programmes similaires dans d'autres pays de la région pour former la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est au sein de l'ACDI.

Entre 1990 et 2003, 271 projets ont été financés dans le cadre du programme d'aide du Canada destiné à la République tchèque, à hauteur de 22 millions de dollars canadiens. Même si le Canada n'a jamais été



un des principaux bailleurs de fonds, l'effet cumulatif de l'aide canadienne, combinée à l'investissement direct du secteur privé et des organismes sans but lucratif canadien, a été considérable.

L'aide publique du Canada à la République tchèque se concentrait sur trois priorités qui correspondaient aux objectifs canadiens de politique étrangère dans la région. Les projets de développement démocratique et de bonne gouvernance s'attaquaient au renforcement des institutions dans des domaines tels que la justice, le maintien de l'ordre public (coopération avec les corps policiers), l'administration des douanes, la statistique et l'administration publique (coopération à l'échelon municipal). Dans le domaine du développement du secteur privé, les projets portaient principalement sur la formation en gestion destinée aux cadres intermédiaires et supérieurs d'entreprises com-

merciales et sur l'encouragement de la coopération industrielle grâce à la prestation de conseils stratégiques en matière d'investissement étranger. Bien que de nombreux projets et programmes à petite échelle soient venus appuyer le développement du secteur privé, ils n'ont jamais atteint l'ampleur des activités de l'ACDI dans le secteur public. Un autre domaine d'intérêt était la facilitation de liens de commerce et d'investissement entre le Canada et la République tchèque au moyen de projets de coentreprise. L'environnement a été un secteur de concentration au début du programme d'aide du Canada, mais les projets dans ce domaine ont progressivement été abandonnés au cours de 1994-1995. Ils comprenaient des activités de nettoyage et de remise en état, des consultations en matière d'environnement, des projets d'évaluation des risques, d'aménagement forestier, de mise en valeur des terres et de télédétection.

Au début des années 1990, le programme d'aide du Canada prévoyait des mesures dans un vaste éventail de secteurs liés aux priorités précitées. Des fonds étaient octroyés à court préavis et avec peu d'orientation stratégique. Étant donné que les besoins de la République tchèque étaient grands et que le Canada désirait offrir son appui, les approbations étaient accordées et les fonds versés rapidement. Après le transfert à l'ACDI en 1995, le programme a été recentré pour appuyer des projets bien ciblés et des aspects précis du processus de réforme, dans lesquels le Canada était en mesure de proposer une expertise et un savoir-faire particuliers.



© ACDI/Carol Hart

Place de la Vieille Ville et église Notre-Dame-de-Tyn.

Soutien dans le domaine de l'environnement

Peu après 1989, il fallait se rendre à l'évidence que la remise en état de l'environnement serait un enjeu à long terme qui entraînerait des dépenses considérables. L'environnement s'était dégradé au fil du temps dû à une concentration élevée d'industries lourdes comme les mines de charbon, les aciéries et la métallurgie, et la pollution laissée par les anciennes bases militaires soviétiques. Le gouvernement tchèque était conscient de ce grave problème et a invité les donateurs et les spécialistes étrangers à fournir des fonds et des conseils spécialisés. Le Canada a consacré de nombreuses ressources à ce sujet, faisant de l'environnement un des secteurs clés de l'aide canadienne au début des années 1990.

Un des besoins identifié dès le départ a été la nécessité d'un système efficace de gestion foncière. Le Bureau tchèque de l'arpentage, de la cartographie et du cadastre (COSMC), un organisme centralisé chargé de consigner l'information foncière, a dû se transformer en une organisation moderne dotée d'un système efficace d'information foncière entièrement accessible au secteur privé et public. L'absence de système efficace d'enregistrement foncier s'était révélé un obstacle à la privatisation et à la remise à leurs propriétaires des terres confisquées durant l'époque communiste.

Le COSMC connaissait la longue expérience du Canada dans la gestion de l'information foncière et c'est à une entreprise canadienne qu'il a dressé sa demande d'aide. La présence d'un spécialiste canadien de descendance tchèque, membre de la Chambre de commerce tchéco-canadienne, est venue faciliter les discussions. Cette participation des communautés de la diaspora est souvent une caractéristique de l'élaboration des projets de l'ACDI. Grâce à la formation donnée au Canada et en République tchèque, ainsi qu'au transfert de

L'enseignement de l'écologie à la jeunesse tchèque

Un des projets financés par l'aide canadienne consistait à sensibiliser les jeunes tchèques aux problèmes mondiaux et aux enjeux locaux en matière d'environnement. Plus de 8 000 élèves de 453 écoles ont participé à des activités dans le cadre du projet européen sur la pollution de l'air et des centaines d'autres ont participé à des activités dans le cadre de la Journée de la Terre. Près de 50 enseignants ont reçu une formation sur l'intégration aux activités scolaires de l'éducation en matière d'environnement. Les répercussions profondes de ce projet se font encore sentir aujourd'hui.

connaissances, on a procédé en 2001 au lancement du système d'information foncière reliant 112 lieux de travail et environ 5 000 utilisateurs.

Le secteur public tchèque — Changer le système de l'intérieur

Lors de l'effondrement du gouvernement et du système communiste, la République tchèque a hérité des anciennes structures et institutions gouvernementales. Le remplacement des dirigeants s'est effectué en l'espace de quelques semaines, mais le changement de philosophie et de fonctionnement de la fonction publique nationale et régionale s'est avéré une entreprise d'envergure. Un grand nombre d'institutions étatiques étaient inefficaces, lourdes et souvent en contradiction avec les objectifs de démocratisation et de libéralisation économique. Pour réaliser de véritables réformes à l'intérieur du pays, il fallait apporter des changements fondamentaux au fonctionnement du secteur public.

L'aide du Canada dans ce domaine a été qualifiée par la suite de considérable. De nombreux projets ont été mis en œuvre à l'échelon national et régional. Souvent, les meilleurs conseils et appuis aux institutions tchèques sont venus de leurs homologues canadiens comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le ministère de la Justice, Statistique Canada, la Fédération canadienne des municipalités, ainsi que des sociétés privées et des établissements d'enseignement. Les projets ont mis l'accent sur le transfert de connaissances et d'expérience, le renforcement des systèmes et des procédés publics, ainsi que le contexte législatif. Le projet de l'Association du Barreau canadien faisait partie de ces projets et il visait à créer des jumelages avec son homologue tchèque et à transférer des connaissances et des compétences. D'autres projets à grande échelle portaient sur la nouvelle codification du droit civil, la modernisation du système carcéral, l'augmentation de l'efficacité de l'appareil judiciaire et les réformes dans des domaines tels que l'aide juridique et les lois interdisant la discrimination au travail.

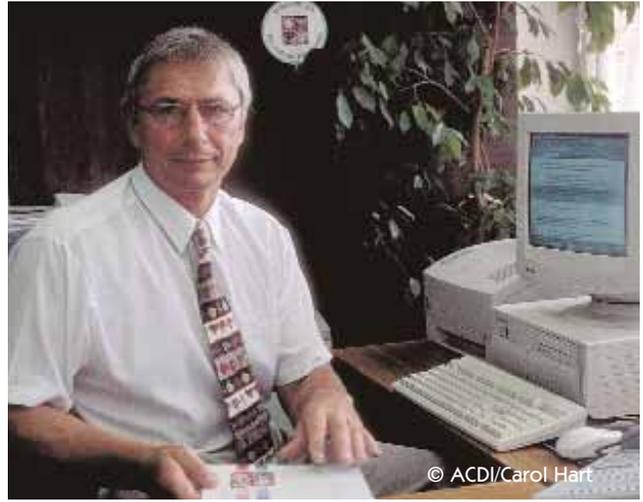


Devant le palais de justice, des participants à un projet de coopération dans le domaine de la justice visant à consolider la « primauté du droit » dans la République tchèque et à échanger de l'information entre des responsables de la justice tchèques, slovaques et canadiens.

L'aide canadienne était appréciée parce qu'elle était réalisée dans un esprit de collégialité, sans être imposée, et à cause de sa souplesse à l'égard des besoins des bénéficiaires. Certains projets ont aidé à exporter les procédures et les méthodes canadiennes pertinentes, dont certaines sont considérées parmi les meilleures au monde. Prenons l'exemple du modèle de police communautaire exporté par la GRC pour aider la police tchèque dans ses relations avec les minorités.

La formation au Bureau de la statistique

Dans certains projets, ce sont les efforts de pionniers qui ont mené aux résultats les plus spectaculaires. Au début des années 1990, M. Edvard Outrata, un Canadien de descendance tchèque qui travaillait à titre de directeur du service de l'information à Statistique Canada, croyait qu'on pouvait faire davantage pour aider la République tchèque et d'autres pays d'Europe centrale et de l'Est. Son expérience considérable de la statistique au Canada et du fonctionnement de Statistique Canada, combinée à sa connaissance du contexte tchèque et des besoins du Bureau fédéral de la statistique de la République tchèque, ont assuré la pertinence et la réussite du projet. Des lacunes avaient été constatées à l'échelon régional dans la statistique économique, la conception d'installations d'informatique et la gestion. De 1993 à 1997, l'ACDI a fourni une assistance d'environ 235 000 \$ dans ces domaines. Un participant à un cours de base de six semaines sur les enquêtes a décrit le cours comme la meilleure expérience professionnelle de sa vie. Plus tard, M. Outrata a accepté le poste de président du Bureau fédéral de la statistique de la République tchèque.



M. Stehlik, responsable tchèque chargé de la formation des policiers.

Appelé CAPRA (Clients, acquisition et analyse de renseignements, partenariats, réponses, auto-évaluation), le modèle de police communautaire a été enseigné dans trois régions différentes de la République tchèque où l'on jugeait que le modèle CAPRA pourrait améliorer les relations entre la police et la communauté rom locale. Des groupes communautaires ont été formés pour aider à réunir la police locale et la communauté rom et soutenir la police dans ses efforts pour mieux comprendre les préoccupations des Roms. Bien que les groupes communautaires ne soient pas tous demeurés actifs après la fin du projet, des résultats significatifs et favorables ont été atteints dans toutes les collectivités. Dans un cas, le programme a incité des Roms à entrer dans la police nationale après avoir participé au programme des groupes communautaires; dans l'ensemble, le projet a permis de porter une plus grande attention aux préoccupations des minorités. Le modèle CAPRA a été ultérieurement adopté par d'autres organismes et le ministère tchèque de l'Intérieur a créé une police communautaire semblable adaptée aux lois et au système judiciaire tchèques.

Évolution de la relation d'aide entre le Canada et la République tchèque

En 1997, la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est a rédigé une Stratégie de gradation pour plusieurs pays d'Europe centrale, dont la République tchèque. La stratégie décrivait l'orientation future du programme et soulignait que le programme d'aide du Canada à ces pays prendrait fin lorsque les objectifs de transition de ces derniers et du gouvernement canadien seraient atteints. Le calendrier originel de la stratégie de gradation s'est révélé trop court, surtout à la lumière des nombreuses difficultés que les pays bénéficiaires ont éprouvées à la fin des années 1990; toutefois, il était clair pour toutes les parties concernées que les efforts de réforme en faveur de la démocratisation, de la bonne gouvernance, des réformes économiques et du développement du secteur privé étaient sur la bonne voie et que le risque d'échec était minime.

L'évolution de la République tchèque vers une économie de marché fonctionnelle et une démocratie libérale signifiait que la relation du Canada avec le pays prendrait une nouvelle orientation. Le gouvernement tchèque avait lancé son propre programme d'aide publique au développement en 1995, au moyen de projets gérés par divers ministères. Le Canada

concevait le renforcement de ce programme comme la suite logique et le dernier chapitre de l'aide au développement du Canada. La République tchèque est passée de pays bénéficiaire à pays donateur et a établi un partenariat avec le Canada. Le Canada a créé le programme Aide publique au développement en Europe centrale (APDEC) en 2001 pour réagir à l'intérêt témoigné par la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie envers la création d'agences publiques de coopération internationale semblables à l'ACDI. Doté de 15 millions de dollars sur six ans, le programme APDEC collabore avec huit pays (les quatre pays originels en plus de la Slovaquie et des pays baltes, soit l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) pour renforcer les compétences et les connaissances nécessaires pour diriger des programmes d'aide bilatérale par leurs propres moyens. La République tchèque a par la suite choisi 10 pays auxquels elle compte offrir de l'aide, dont l'Angola, la Bosnie, la Mongolie, le Yémen et la Zambie. L'élaboration de projets se poursuit et on espère que le Canada et la République tchèque travailleront ensemble pour fournir de l'aide à quelques-uns de ces pays. Après cette dernière étape, la coopération entre le Canada et la République tchèque, qui visait d'abord à appuyer les réformes intérieures, sera devenue un partenariat d'égal à égal.