

Maintenant plus que jamais : raisons pour lesquelles le Canada doit promouvoir la démocratie et les droits de la personne à l'étranger

Thomas S. Axworthy

Présentation à la Chambre des communes :
Comité permanent des affaires étrangères et du développement international

7 février 2019

Introduction

La démocratie et les droits de la personne font partie intégrante de l'identité et des traditions du Canada. Elles figurent parmi les valeurs qui nous tiennent le plus à cœur. Cependant, une grande partie de la population mondiale – près de 40 % selon Freedom House – ne jouit pas de ces libertés. Pire encore, les choses évoluent dans le mauvais sens : pour la 13^e année consécutive, le nombre de pays qui améliorent leur statut démocratique est en baisse. Tandis que la vague de démocratisation retombe dans de nombreux pays, on connaît un recul dans les démocraties établies du fait que le nationalisme populiste ignore les normes reconnues. Par conséquent, le rapport annuel 2019 de Freedom House s'intitule *Democracy in Retreat* et s'articule autour du thème du recul de la démocratie¹.

Le recul de la démocratie dans une grande partie du monde constitue non seulement un outrage moral qui devrait préoccuper les hommes et les femmes qui ont la liberté à cœur partout dans le monde, mais aussi un grave danger. L'affaiblissement de la démocratie entraîne l'instabilité, qui peut à son tour entraîner des conflits et la violence. Par exemple, le régime autoritaire en Syrie a privé ses citoyens de possibilités et de droits de la personne fondamentaux à un tel point qu'une guerre civile a éclaté en 2011, a tué des milliers de personnes et a forcé 5,6 millions de personnes à s'enfuir. Cet exode a quant à lui perturbé la politique en Europe. De même, la violence politique, les manières de faire et les actes de persécution du gouvernement Maduro au Venezuela ont forcé trois millions de citoyens à s'enfuir, soit près de 10 % de la population du pays, ce qui a entraîné une crise des réfugiés en Colombie. Il vaut toujours mieux prévenir que gérer une crise, et les montants d'argent relativement modestes visant à favoriser la bonne gouvernance, le rôle du droit, le pluralisme et la réforme constitutionnelle sont réellement rentables s'ils permettent d'éviter l'effondrement de l'État.

Les députés canadiens prêtent attention aux aspects du rôle du Canada en matière de promotion de la démocratie et des droits de la personne à l'étranger se rapportant à la moralité et à la sécurité. C'est en 1986 qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes a recommandé de créer un organisme apportant une aide au respect des droits de la personne et au développement démocratique². Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes a publié un rapport marquant intitulé *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique* militant en faveur d'une nouvelle orientation et de nouveaux mécanismes visant à accroître le rôle du Canada dans l'aide apportée aux démocraties naissantes³.

Aujourd'hui, plus de dix ans plus tard, j'estime que les priorités du rapport de 2007 sont encore plus sensées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient alors. La démocratisation est au point mort et les pays autoritaires ont une influence grandissante. Comme l'Europe est bouleversée par des politiques populistes et les États-Unis se distancent de l'ordre mondial qu'ils ont créé en grande partie, la communauté mondiale d'activistes démocratiques a besoin d'un nouveau défenseur. Le Canada pourrait relever ce défi et le Parlement pourrait prendre les devants pour rendre cela possible.

Le recul de la démocratie

Thomas Carothers, le doyen des experts en matière de développement démocratique, a récemment écrit que « l'autoritarisme semble gagner en confiance partout dans le monde⁴ ». Le président de Freedom House, Michael J. Abramowitz, abonde dans le même sens : « Les droits politiques et les libertés civiles partout dans le monde sont tombés à leur niveau le plus bas en plus de dix ans⁵. » Selon l'indice de Freedom House, les droits politiques et civils sont en déclin depuis 13 années consécutives, soit de 2005 à 2018, ce qui est alarmant. Par exemple, la Hongrie, qui était considérée comme un pays libre a vu en 2019 son statut remplacé par celui de pays partiellement libre en raison des attaques répétées du parti au pouvoir, le parti Fidesz, sur les institutions démocratiques⁶. En 2018, Freedom House a signalé que la démocratie avait connu une baisse de 35 % en Turquie, de 30 % en République centrafricaine et de 23 % au Venezuela⁷. En 2018, Freedom House estimait que 39 % de la population mondiale était libre, que 37 % n'était pas libre et que 37 % était partiellement libre⁸.

À quoi ce renversement est-il donc attribuable? Il faut tout d'abord reconnaître que la création d'une culture de liberté nécessite du temps. Athènes a inventé la démocratie directe au 5^e siècle avant Jésus Christ, mais elle a perduré uniquement jusqu'en 322 avant Jésus Christ; pas tout à fait 200 ans. En Grande-Bretagne, la Magna Carta, qui comporte le brillant principe selon lequel le droit s'applique aussi au Roi, date de 1215; le premier parlement de 1265; la Glorieuse Révolution, qui a établi la suprématie parlementaire pour de bon, date de 1688-1689; *la Reform Act 1832*, qui a élargi le droit de vote en 1837 afin de permettre à tous les hommes chefs de famille de voter, peu importe la valeur de leurs avoirs, et en 1918, les femmes ont finalement obtenu le droit de vote pour la première fois. Le développement démocratique de la Grande-Bretagne s'est échelonné sur près de 700 ans! L'histoire d'un gouvernement démocratique est marquée par la création, les revers, les avancées et enfin (avec espoir) la maturité.

La même chose se produit aujourd'hui : le monde a connu une vague démocratique à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement de l'Union soviétique, mais cette vague de progrès

est au point mort et connaît maintenant un recul. Il est difficile d'accepter la défaite et les débats polémiques qui secouent invariablement toutes les démocraties. Comme une culture de tolérance ne s'établit pas du jour au lendemain, il faut planifier le développement démocratique à long terme. Il existe peu de gains rapides en matière de développement démocratique. De nombreux pays ont évolué positivement après 1989, mais les progrès ont stagné, puis des reculs sont survenus. La démocratie comporte son lot de difficultés. Par exemple, la Hongrie a obtenu son indépendance en 1990, mais selon l'indice de Freedom House, elle n'a enregistré aucun progrès pendant 13 ans (aucune amélioration en ce qui concerne la transparence, le financement des partis, etc.), a connu un déclin constant pendant 5 ans (adoption de mesures contre la liberté des médias, etc.), puis sa situation s'est détériorée à un point tel qu'elle a été classée comme un pays seulement partiellement libre en 2019⁹.

Les avancées et les reculs qui touchent actuellement le développement démocratique dans une grande partie du monde sont décourageants, mais il fallait peut-être s'y attendre. Le bouleversement des politiques nationales populistes, qui a poussé de nombreux pays ayant une démocratie exemplaire à se replier sur eux-mêmes et à lutter contre la division interne, est quant à lui moins normal. Des démagogues reprochent aux réfugiés et aux migrants d'être responsables de la stagnation des salaires et de l'insécurité du revenu. Selon Freedom House, « une crise de confiance s'est intensifiée dans ces sociétés et de nombreux citoyens disent qu'ils doutent que la démocratie soit encore dans leur intérêt¹⁰ ». Bien qu'ils soient un chef de file du mouvement démocratique depuis les années 1989, les États-Unis ont eux aussi dévié de leur route. Les attaques de Donald Trump visant les médias, les immigrants et la gouvernance internationale encouragent les populistes antidémocratiques partout dans le monde. Thomas utilise l'expression « syndrome de soulagement autocratique » pour désigner cette réalité¹¹. Par exemple, Viktor Orban de la Hongrie a tenu les propos suivants au sujet de M. Trump : « Nous avons obtenu la permission de la personne la plus haut placée au monde, si on peut le dire ainsi, et nous pouvons donc nous aussi maintenant nous occuper de nous avant tout¹². »

La Russie et la Chine ne se sont pas fait prier pour combler ce vide dans le leadership. S'il y a aujourd'hui une marée descendante dans les démocraties établies, les intervenants autocratiques habiles profitent d'une marée haute. Vladimir Poutine a perturbé de façon stratégique les élections des États-Unis et de l'Europe, a commencé à exercer l'influence externe la plus influente au Moyen-Orient des suites du retrait des États-Unis et continue à exercer des pressions sur l'Ukraine par l'annexion de la Crimée. Par l'entremise de la nouvelle route de la soie, la Chine a parrainé le plus grand bassin d'investissements pour l'infrastructure depuis le plan Marshall, et contrairement à cette initiative antérieure des États-Unis, les droits de la personne et la démocratie ne sont pas en

tête de liste des priorités de la Chine. Dans le cadre de la crise qui sévit actuellement au Venezuela, il est révélateur que des dizaines de pays de l'Union européenne, le Canada, les États-Unis et la plupart des pays de l'Amérique latine appuient la candidature du chef de l'opposition Juan Guaido au poste de président intérimaire, tandis que la Russie, la Chine, Cuba, l'Iran et la Turquie appuient M. Maduro. La ligne entre les régimes démocratiques et autoritaires n'a jamais été si claire.

L'établissement d'une culture de liberté, de tolérance et de démocratie est un processus de longue haleine. Il est normal de connaître des revers et des échecs. Ce qui est insolite aujourd'hui, et radicalement différent du contexte du rapport de 2007, est, d'une part, le regain de confiance des dirigeants autocratiques qui n'hésitent pas à critiquer l'espace démocratique, et d'autre part, l'inattention et le manque de confiance des anciens promoteurs de la démocratie mondiale. Il existe désormais un grand manque de leadership démocratique. Le Canada peut-il remédier à cette situation?

Recommencement : feuille de route du Canada en matière de promotion de la démocratie

Dès l'adoption de la politique étrangère canadienne d'après-guerre, notre engagement envers des valeurs démocratiques était manifeste. Le Traité de l'Atlantique Nord de 1949 est l'une des grandes réalisations de Lester Pearson, et il a particulièrement insisté sur l'article 2, par lequel les parties au traité s'engagent à contribuer « au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être¹³ ». L'OTAN ne se voulait pas une simple alliance militaire comme les autres; M. Pearson espérait que son fondement soit libre des institutions et de la coopération internationale. Peu de choses ont été faites pour actualiser l'article 2, mais cela illustre que Lester Pearson, le principal architecte de la politique étrangère canadienne d'après-guerre, pensait avant tout à la liberté des institutions, à la règle de droit et à la démocratie.

Dans les années 1980, Ronald Reagan a donné un élan majeur au concept du développement démocratique par la création, en 1983, de National Endowment for Democracy, financé annuellement par le Congrès. L'année précédente, dans un discours du parlement britannique, M. Reagan a proposé un institut « favorisant l'infrastructure de la démocratie, la liberté de presse, les syndicats, les partis politiques et les universités¹⁴ ». Une grande partie du financement accordé à National Endowment for Democracy est attribuée au National Democratic Institute et à l'International Republican Institute afin que l'expertise du parti et les institutions politiques occupent une place importante dans le programme démocratique de M. Reagan (National

Endowment for Democracy accorde aussi des fonds à des centaines d'organismes non gouvernementaux établis à l'étranger qui demandent de l'aide).

Le Parlement du Canada a assurément remarqué le programme démocratique de M. Reagan, mais a exprimé son soutien différemment. En 1986, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les affaires internationales a proposé la création d'un nouvel organisme se consacrant à la promotion des droits de la personne. Le gouvernement Mulroney, à son honneur, a adopté un projet de loi en 1988 créant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (connu rapidement comme Droits et Démocratie) conformément à la recommandation du comité. Cet organisme a connu des débuts modestes avec un budget annuel de cinq millions de dollars canadiens, mais a rapidement établi sa crédibilité du fait que ses deux premiers dirigeants étaient des députés remarquables, à savoir Ed Broadbent et Warren Allmand. Ce centre avait un conseil d'administration non partisan, était indépendant du gouvernement, accordait en grande partie ses subventions à des organismes de défense des droits de la personne et consacrait peu d'argent au parti ou au développement politique, contrairement à ses homologues aux États-Unis. Lorsque le Comité permanent des affaires étrangères de la Chambre des communes a publié son rapport sur le renforcement de la démocratie en 2007, le budget de Droits et Démocratie s'élevait à 11 millions de dollars canadiens.

Dans les années 1990, la Banque mondiale a insisté sur un point assez évident, à savoir que la bonne gouvernance était essentielle au développement¹⁵. Le thème de la gouvernance a été intégré dans la plupart des programmes d'aide et le Canada ne faisait pas exception. En 1996, le gouvernement Chrétien a publié un document conceptuel en matière « de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement » afin d'orienter les programmes de l'Agence canadienne de développement international. Entre 1996 et 2006, plus de 1,3 milliard de dollars canadiens ont été distribués dans 835 projets de démocratisation et de gouvernance. Cependant, un rapport d'évaluation interne sur ces efforts a conclu que malgré les résultats positifs du projet individuel, la cohérence ou « la capacité à offrir ce qui peut s'avérer nécessaire pour soutenir prioritairement la gouvernance » [TRADUCTION] étaient insuffisantes¹⁶.

Cette critique était au cœur de l'étude de 2004, *The Democracy Canada Institute : A Blueprint*, du Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's¹⁷. Ce rapport a souligné qu'il existait de nombreux bons organismes canadiens faisant des choses utiles dans le domaine de la promotion de la démocratie et que de nombreux Canadiens travaillaient pour le National Democratic Institute, l'International Republican Institute ou l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du développement démocratique. L'Agence canadienne de développement international a consacré

des ressources considérables à ce domaine, mais il n'y avait pas d'organisme responsable de l'analyse, de la collaboration, de la coordination et de l'évaluation de l'ensemble des efforts de développement démocratique déployés par le Canada, ce qui aurait assuré une cohérence et une stabilité dans ce domaine. Un organisme ou un institut indépendant était nécessaire pour effectuer ces tâches. En partenariat avec l'Institut de recherche en politiques publiques, le Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's a organisé des consultations à Ottawa, à Washington avec le National Democratic Institute ainsi qu'à Stockholm avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale. Cet examen comparatif des organismes internationaux en Europe et aux États-Unis a contribué à peaufiner et à améliorer le concept.

En juillet 2007, après des mois d'études et des nombreux voyages à Washington, à Londres, à Oslo et à Stockholm, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes a publié *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*. Dans l'avant-propos de ce rapport, il a déclaré que des « gens d'un peu partout ont indiqué au Comité que le Canada a une importante contribution à faire dans le développement de la démocratie à l'échelle mondiale¹⁸ ». Le Comité a souligné l'importance du développement démocratique dans le domaine du développement en général ainsi que la nécessité d'avoir une dotation pluriannuelle compte tenu de tout le temps qu'il faut pour établir une démocratie, et a recommandé la création d'une fondation indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale. Il a aussi recommandé de créer un centre multipartite relevant de cette fondation qui serait responsable du travail des partis politiques et du développement s'inspirant de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite.

Le gouvernement Harper a bien accueilli le rapport de 2007. Selon la plateforme électorale de 2008 du Parti conservateur, « [u]n gouvernement conservateur réélu dirigé par Stephen Harper fera de la promotion des valeurs démocratiques du Canada sur la scène mondiale un élément de notre politique étrangère. Nous allons créer une nouvelle agence de promotion de la démocratie non partisane, qui aidera les démocraties émergentes à bâtir des institutions démocratiques et soutiendra les changements démocratiques pacifistes dans les pays répressifs¹⁹. » Le discours du Trône de 2008 a donné suite à cet engagement par la promesse suivante : « Un nouvel organisme non partisan de promotion de la démocratie sera également mis sur pied pour soutenir le passage pacifique à la démocratie dans les pays répressifs et aider les démocraties émergentes à se doter d'institutions solides²⁰. » À l'été 2009, l'honorable Steven Fletcher, ministre d'État à la Réforme démocratique, a créé un comité consultatif volontaire indépendant pour déterminer la meilleure façon de concrétiser l'engagement du discours du Trône de 2008, particulièrement de mettre en

œuvre la recommandation 15 du rapport du Comité des affaires étrangères concernant la création d'un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire²¹.

Le comité consultatif a publié son rapport en novembre 2009. Le ministre a rencontré les quatre membres du comité consultatif régulièrement et posait de nombreuses questions détaillées sur l'évolution de son travail, mais ne le dirigeait d'aucune manière. Le comité consultatif, comme le rapport du Comité des affaires étrangères publié antérieurement, a souligné que plus de 300 Canadiens s'étaient portés volontaires pour faire partie des missions du National Democratic Institute et que d'autres avaient travaillé au sein d'organismes internationaux, comme l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (le nombre de Canadiens ayant travaillé à l'étranger en matière de développement politique et des droits de la personne serait largement supérieur aujourd'hui, une dizaine d'années après la publication du rapport du comité consultatif). Le comité consultatif a confirmé le caractère central de l'aide à la démocratie, favorisée par la création du Centre canadien pour l'avancement de la démocratie, qui offrirait ses propres programmes, particulièrement dans le domaine du soutien des partis politiques, et accorderait des subventions aux organismes déjà établis dans leur domaine d'expertise respectif, comme les droits de la personne, les instances législatives, les systèmes électoraux et les administrations locales. Le Centre serait constitué en vertu d'une loi du Parlement, rendrait des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre désigné et aurait un conseil d'administration composé de 11 à 15 membres. Le conseil d'administration devrait être guidé par un comité consultatif, composé d'experts canadiens et internationaux ainsi que de citoyens des pays bénéficiaires, afin d'encourager l'apprentissage mutuel et d'augmenter l'efficacité des programmes. Le comité consultatif a proposé que le budget du centre soit financé par un crédit parlementaire annuel de 30 à 70 millions de dollars canadiens selon le nombre de programmes visé et le nombre de bureaux locaux établis dans les pays auxquels le Canada accorde une importance particulière. Le comité consultatif a décrit brièvement ce qu'il serait possible d'accomplir avec un budget, de 30, de 50 et de 70 millions de dollars canadiens.

Les intervenants du domaine du développement démocratique au Canada pensaient qu'un organisme de promotion était sur le point d'être lancé. Mais en matière de politique publique, il ne faut jamais vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Deux événements ont fait stagner l'initiative, puis l'ont fait échouer. Comme Gerald J. Schmitz l'a écrit dans l'étude de référence sur ce qui s'est produit aux espoirs de démocratie qui étaient si grands en 2007, la promotion de la démocratie a connu un bon départ, « puis l'ambiguïté a donné lieu à l'abandon²² ». Le premier problème survenu en 2010 résidait dans un lot de difficultés touchant Droits et Démocratie, l'organisme de protection des droits de la personne établi par le Parlement en 1988. Le conseil

d'administration et le personnel ont eu des déboires en raison d'allégations de dépenses abusives et d'octroi de subventions à des groupes essentiels à l'État d'Israël. Au sein du gouvernement, il était difficile de militer en faveur d'un autre organisme indépendant d'octroi de subventions au sein de la gouvernance pendant qu'un organisme indépendant responsable des droits de la personne était mêlé à des conflits faisant les manchettes. Naturellement, le gouvernement a indiqué au comité consultatif qu'il devait régler le problème avant d'envisager la création d'un nouvel organisme. Cependant, cela a pris du temps : l'organisme Droits et Démocratie a finalement été aboli en 2012 et une partie de son travail a été transféré à un Bureau de la liberté de religion au sein d'Affaires mondiales avec un budget modeste de 5 millions de dollars canadiens, qui est le même que celui de Droits et Démocratie en 1988. Ce bureau a quant à lui été fermé en 2016. L'idée d'un nouvel organisme de promotion de la démocratie est devenue un dommage collatéral dans le conflit opposant le gouvernement Harper à Droits et Démocratie.

Pendant que la bataille concernant Droits et Démocratie faisait rage, une autre encore plus importante a éclaté; la crise financière qui s'est échelonnée de 2008 à 2011. En raison de la crise de 2008, le déficit s'est accru à un tel point qu'il respectait les critères du keynésianisme pour rééquilibrer le cycle économique, mais le gouvernement Harper était profondément déterminé à équilibrer le budget dès qu'il en avait l'occasion. L'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (maintenant Affaires mondiales) ont subi d'importantes compressions budgétaires en 2012. Il était difficile de demander une augmentation du financement pour une partie de l'enveloppe consacrée au développement – gouvernance démocratique – tandis que le financement de nombreux autres programmes était réduit. Pendant la campagne électorale de 2011, la plateforme du Parti libéral, comme celle du Parti conservateur en 2008, promettait la création d'un organisme de promotion de la démocratie, mais l'élan n'était manifestement plus le même. Dans son rapport de 2009, le comité consultatif avait élaboré un plan déterminant la mission, la structure et le budget d'un tel organisme, mais en raison du conflit touchant Droits et Démocratie, le concept a été mis à l'écart avant de gagner en force et enterré au cours de la crise financière. L'occasion exceptionnelle qui s'était présentée entre 2007 et 2009 a complètement disparu entre 2010 et 2012.

En 2015, avec l'élection d'un nouveau gouvernement libéral, il semblait y avoir une lueur d'espoir. La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau a parrainé un atelier d'une journée sur la démocratie à l'étranger en juin 2016, dirigé par M^{me} Gabrielle Bardall²³, et la même année, le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion a été créé au sein d'Affaires mondiales Canada avec un budget annuel de 15 millions de dollars canadiens. Pendant la 42^e législature actuelle, un caucus parlementaire sur la démocratie a été formé avec des membres de tous les partis, et ce groupe a

parrainé un séminaire sur la promotion de la démocratie à l'étranger à l'Université Carleton en février 2018²⁴. En décembre 2018, Affaires mondiales a annoncé l'octroi d'une subvention de 24 millions de dollars canadiens en Ukraine afin de soutenir les réformes électorales et les observateurs électoraux²⁵. À l'heure actuelle, le Canada, dont le niveau de participation est plus élevé que jamais grâce à l'apport du premier ministre et du ministre des Affaires étrangères, est membre du Groupe de Lima, qui tente d'instaurer la démocratie au Venezuela²⁶. Il s'agit d'une démarche de promotion de la démocratie gonflée aux stéroïdes!

La nécessité d'un nouvel instrument de politique étrangère

Les plus hauts responsables du gouvernement du Canada se sont mêlés à la crise vénézuélienne et ce conflit politique de haut niveau très médiatisé ressemble probablement à l'idée que se font de nombreuses personnes de la promotion de la démocratie. Cependant, une telle crise n'illustre pas le travail de la plupart des défenseurs de la promotion de la démocratie et du respect des droits de la personne : essentiellement, ils effectuent des activités de faible niveau comme la construction d'établissements petit à petit, l'écoute, l'apprentissage mutuel et un grand nombre d'ateliers et d'exercices de perfectionnement professionnel. C'est pourquoi le comité consultatif de 2009 sur la création d'un organisme canadien de promotion de la démocratie a demandé la création d'un organisme indépendant qui favoriserait discrètement les activités de longue haleine et souvent fastidieuses visant à bâtir des établissements et à obtenir un consensus. Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international avait raison lorsqu'il a écrit en 2007 que la « démocratisation est une démarche longue, difficile et intrinsèquement indigène, qui peut être appuyée de l'étranger, mais non importée de l'étranger²⁷ ». Il faut effectuer une évaluation pour déterminer où le besoin est le plus grand ou quelle est la meilleure occasion de changement. S'agit-il de bâtir d'abord la démocratie au sein des autorités de planification locales, d'aider les législateurs à comprendre leur rôle, de créer un organisme de statistique indépendant afin qu'il soit impossible de manipuler les données ou d'aider les partis à convaincre les femmes de présenter leur candidature aux élections? Le comité consultatif savait qu'il faut du temps et de l'argent pour acquérir des connaissances locales; il a par conséquent recommandé l'établissement de bureaux locaux (dont le coût annuel individuel varie entre 3 et 5 millions de dollars canadiens) dans les pays les plus prioritaires. Les ambassadeurs canadiens sont occupés; ils favorisent le respect des droits de la personne, mais s'occupent aussi du commerce, des visas, etc. Ils ne consacrent pas tout leur temps à la démocratie ou aux droits de la personne. Seul un organisme créé précisément à cette fin qui effectue une planification à long terme et qui travaille au quotidien à bâtir la confiance et à apporter son expertise peut acquérir la compréhension de la situation locale essentielle à la promotion de la démocratie. Les conflits politiques de haut niveau très médiatisés comme la crise

vénézuélienne sont l'exception en matière de promotion de la démocratie. En règle générale, les activités consistent à établir des politiques de faible niveau peu médiatisées.

La deuxième raison pour laquelle il convient de créer un organisme indépendant relevant du gouvernement, mais n'en faisant pas partie réside dans le fait qu'il offre plus de souplesse que la solution consistant à compter uniquement sur les ambassadeurs locaux et sur les agents d'Affaires mondiales à Ottawa spécialisés dans ce domaine. Dans le cadre de la promotion de la démocratie, il faut rencontrer régulièrement des membres de l'opposition ou de la société civile qui sont critiques envers le régime en place, ce qui est difficile pour un ambassadeur accrédité. Le temps consacré à une tâche donnée fait partie des arguments utilisés pour justifier la création d'un organisme spécialisé, mais l'efficacité aussi. Un représentant local d'un organisme de promotion de la démocratie est libre de rencontrer toute personne pouvant contribuer à bâtir une démocratie sans plonger dans l'embarras notre ambassadeur accrédité, un haut-commissaire ou le gouvernement du Canada. Pourquoi nous priver d'un instrument aussi souple, en particulier parce que la communauté internationale reconnaît presque universellement que le Canada compte des personnes talentueuses et des spécialistes compétents dans les domaines comme le fédéralisme, la diversité, l'égalité entre les sexes, la gestion de partis et la protection constitutionnelle des droits de la personne?

La troisième raison pour laquelle il convient de créer un organisme voué à la démocratie et aux droits de la personne au sein de l'infrastructure actuelle de politique étrangère du Canada réside dans le fait que la recherche, l'évaluation et la comparaison internationale sont essentielles à la réussite de tout programme de développement démocratique. Le recours à des spécialistes sur le terrain qui connaissent les conclusions et les travaux de recherche les plus récents est le meilleur moyen d'organiser de telles activités. Comme il est difficile de trouver des études publiées sur les réussites et les échecs dans ce domaine, les efforts déployés en matière d'aide à la démocratie réinventent souvent la roue. Des paramètres d'évaluation devraient être établis avant la réalisation du projet sur le terrain. Avant le début du projet, on devrait être en mesure de répondre à la question de savoir comment nous saurons que nous réussissons. Par conséquent, un organisme indépendant devrait comporter un groupe interne spécialisé dans la recherche et l'évaluation; les ministères de grande envergure qui servent à administrer des milliers de subventions n'ont pas facilement accès à une telle expertise.

La promotion de la démocratie et des droits de la personne à l'étranger profite aussi d'un appui multipartite au Canada, et ce consensus est utile – même important – dans un monde où la partisanerie est de plus en plus omniprésente. Le Parti libéral et le Parti conservateur se sont tous

deux récemment engagés à établir un tel organisme dans leur plateforme électorale. Le Nouveau Parti démocratique a été un ardent défenseur de Droits et Démocratie. Sur le terrain, d'anciens députés et des partisans de tous les partis sont liés à la cause commune pour laquelle ils tentent d'utiliser leur expertise pour aider de nouvelles démocraties à naître, à survivre et à grandir. Peu importe ce qui crée la division en matière de politique canadienne au pays disparaît à l'étranger lorsque le travail est axé sur les principes fondamentaux de la liberté d'expression, de l'égalité entre les sexes, des droits de la personne et de la bonne gouvernance. En cette ère partisane, ce n'est pas rien lorsqu'une idée obtient un appui multipartite; des mesures pour la concrétiser devraient être prises rapidement.

Conclusion

Il n'y a jamais eu moment plus propice pour que le Canada intervienne et fasse de la promotion des droits de la personne et de la démocratie une priorité centrale pour notre politique étrangère. La mission d'aider les citoyens d'autres pays à créer un système multipartite respectant les droits de la personne découle directement des valeurs canadiennes. La vague démocratique qui existait lorsque le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international a publié son rapport marquant en 2007 est aujourd'hui au mieux au point mort, et dans de nombreux pays, d'anciens gains au chapitre de la démocratie sont actuellement annulés. La participation du Canada aux efforts démocratiques à l'étranger, qui était une possibilité utile et encourageante en 2007, est absolument essentielle en 2019.

Comme l'autoritarisme gagne du terrain, ces pays, qui ont déjà été les plus actifs dans la lutte contre ce fléau, sont actuellement touchés par des divisions internes. Ainsi, il existe en 2019 un manque de leadership démocratique. Le Canada pourrait remédier à la situation. Le moment est venu de concrétiser l'idée de créer un organisme indépendant se consacrant à la promotion du développement démocratique à l'étranger. Il pourrait être complémentaire aux travaux d'Affaires mondiales et offrir la souplesse nécessaire pour faire des choses qu'un ambassadeur ne peut faire. Dans son essai célèbre intitulé *Le savant et le politique*, le philosophe allemand Max Weber a décrit la politique comme « un effort tenace et énergique pour tarauder des planches de bois dur²⁸ ». L'établissement d'une culture de liberté et la création d'établissements viables font manifestement partie d'un processus long et difficile, mais un organisme spécialisé dans la démocratie et les droits de la personne serait bien placé pour obtenir les résultats escomptés. La promotion de la démocratie à l'étranger devrait être une priorité déterminante de la politique étrangère canadienne et un organisme spécialisé à cet égard pourrait concrétiser cette noble intention.

Notes

- ¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019> [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- ² Parlement du Canada, *Indépendance et internationalisme*, rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada, Ottawa, imprimeur de la Reine, 1986.
- ³ Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, Ottawa, juillet 2007. Ci-après appelé « CPAEDI ».
- ⁴ Thomas Carothers, *Is Democracy the Problem?*, Carnegie Endowment for International Peace, 16 janvier 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/01/16/is-democracy-problem-pub-78137> [TRADUCTION].
- ⁵ Michael J. Abramowitz, « Preface », *Democracy in Crisis: Freedom House Releases Freedom in the World 2018*, <https://freedomhouse.org/article/democracy-crisis-freedom-house-releases-freedom-world-2018> [TRADUCTION].
- ⁶ Freedom House, *Democracy in Retreat*, 2019 [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- ⁷ Freedom House, *Democracy in Crisis*, 2018 [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ Freedom House, *Democracy in Retreat*, 2019 [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- ¹⁰ *Ibid.* [TRADUCTION].
- ¹¹ Thomas Carothers, *Three ways the New Congress Can Defend Democracy Abroad*, Carnegie Endowment for International Peace, novembre 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/11/16/three-ways-new-congress-can-defend-democracy-abroad-pub-77736> [TRADUCTION].
- ¹² Viktor Orban, citation, *ibid.* [TRADUCTION].
- ¹³ OTAN, *Traité de l'Atlantique Nord*, avril 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=fr.
- ¹⁴ Ronald Reagan, Discours devant les députés du parlement britannique dans la galerie royale du Palais de Westminster, 8 juin 1982, <https://www.heritage.org/europe/report/20-years-later-reagans-westminster-speech> [TRADUCTION].
- ¹⁵ Banque mondiale, *Governance and Development*, 1992, <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development> [EN ANGLAIS SEULEMENT].
- ¹⁶ Gerald Schmitz a écrit le meilleur résumé des efforts du Canada en matière d'aide à la démocratie dans *Canada and International Democracy Assistance: What Directions for the Harper Government's Foreign Policy*, août 2013, Occasional Paper Series, Centre for International and Defence Policy, Université Queen's [EN ANGLAIS SEULEMENT]. À titre de directeur de la recherche du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, M. Schmitz a rédigé le rapport marquant de 2007 *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*. L'étude d'évaluation effectuée pour l'Agence canadienne de développement international est citée à la page 6 de son article.
- ¹⁷ Thomas S. Axworthy, Leslie Campbell et David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, <http://irpp.org/fr/research-studies/the-democracy-canada-institute-a-blueprint/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁸ CPAEDI, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, 2007, p. 1.

¹⁹ Parti conservateur, *Un Canada fort et libre*,

https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/can2008pc_plt_14112008_160047.pdf.

²⁰ Canada, Gouverneur général, *Protéger l'avenir du Canada – discours du Trône : le 19 novembre 2008*, 40^e législature, 1^{re} session, 2008, [SO1-1-2008F.pdf](#).

²¹ Bureau du Conseil privé, *Rapport du comité consultatif sur la création d'un organisme canadien de promotion de la démocratie*, novembre 2009,

http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bcp-pco/CP22-103-2009-fra.pdf. Les membres du comité étaient Thomas S. Axworthy (président), Leslie Campbell, la sénatrice Pamela Wallin et Éric Duhaime.

²² Schmitz, *Canada and International Democracy Assistance*, p. 26 [TRADUCTION].

²³ Gabrielle Bardall, *Promoting Democracy at Home and Abroad*, Options politiques, 7 mars 2017, <http://policyoptions.irpp.org/magazines/march-2017/promoting-democracy-at-home-and-abroad/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁴ <https://carleton.ca/parldiplo/2018/promoting-democracy-abroad-role-canadian-legislators/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁵ <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/12/le-canada-annonce-un-soutien-pour-les-elections-et-la-democratie-en-ukraine.html>.

²⁶ <https://www.cbc.ca/news/politics/lima-group-ottawa-meeting-venezuela-1.5004086> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁷ CPAEDI, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, 2007, p. 42.

²⁸ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, Collection : Le Monde en 10-18, p. 152.