



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RENFORCER LE RÔLE DU CANADA DANS LE
SOUTIEN INTERNATIONAL AU DÉVELOPPEMENT
DÉMOCRATIQUE**

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

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RENFORCER LE RÔLE DU CANADA DANS LE
SOUTIEN INTERNATIONAL AU DÉVELOPPEMENT
DÉMOCRATIQUE**

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

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Francine Lalonde

MEMBRES

Vivian Barbot

L'hon. Ujjal Dosanjh

Peter Goldring

Alexa McDonough

L'hon. Bryon Wilfert

Bill Casey

L'hon. Mark Eyking

Wajid Khan

Deepak Obhrai

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Diane Bourgeois

L'hon. Keith Martin

L'hon. Peter Van Loan

GREFFIER DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Gerald Schmitz, Analyste Principal et James Lee, Analyste

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 10 mai 2006, le Comité a entrepris une étude sur le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
RÉSUMÉ.....	13
PRÉFACE	21
PARTIE I LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE ACTUEL : LES DÉFIS	23
CHAPITRE 1 DÉFINIR LA DÉMOCRATIE, LA DÉMOCRATISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE — APPROCHE CANADIENNE	25
CHAPITRE 2 L'ESSOR DE L'AIDE À LA DÉMOCRATIE : LES PRINCIPAUX PROBLÈMES À RÉSOUDRE ET LA CONTRIBUTION CANADIENNE POUR REMÉDIER AU DÉFICIT DES CONNAISSANCES ET DE L'ÉVALUATION	37
1. Il est essentiel que la population du pays concerné soit à la tête du mouvement de démocratisation et que la gouvernance démocratique lui appartienne.	42
2. Les objectifs de la promotion de la démocratie demeurent contestés, en particulier lorsqu'ils sont associés aux intérêts stratégiques de puissances occidentales. En outre, il faut élaborer des stratégies tenant compte de la réaction récente contre les fournisseurs d'aide à la démocratie. La promotion de la démocratie doit être considérée comme une entreprise de l'humanité entière.....	44
3. Le développement démocratique est lié au développement social et économique, avec lequel il forme un tout. L'aide à la démocratie devrait être considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité des efforts de réduction de la pauvreté et de mieux outiller l'ensemble des citoyens pour qu'ils puissent exercer leurs droits démocratiques.....	47
4. La cohésion et la coordination font toujours défaut dans l'aide pour le développement démocratique tant au sein de chaque pays donateur qu'à l'échelle internationale. Les fournisseurs d'aide à la démocratie doivent remédier à cette faiblesse.....	50
5. Il n'est pas facile d'évaluer les effets de l'aide à la démocratie en général ainsi que de projets et de programmes particuliers de démocratisation. Qui plus est, les donateurs s'occupent souvent	

assez peu de procéder à des évaluations. Il faut donc s'employer davantage à viser des objectifs réalistes exprimés sous forme de résultats, à tirer des leçons de l'expérience pratique et à faire de la recherche dans le but de rendre l'aide au développement démocratique plus efficace.	52
2.1 La contribution canadienne pour combler le déficit des connaissances et de l'évaluation	53
CHAPITRE 3 APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE D'AUTRES PAYS DONATEURS	65
PARTIE II BILAN DU RÔLE DU CANADA DANS L'AIDE À LA DÉMOCRATIE.....	85
CHAPITRE 4 RÉTROSPECTIVE DE L'APPORT DU CANADA À CE JOUR	87
ANNEXE DU CHAPITRE 4 ACTEURS CANADIENS ET DÉPENSES D'APD BILATÉRALE DANS LE SECTEUR « GOUVERNEMENT ET SOCIÉTÉ CIVILE ».....	99
CHAPITRE 5 ÉVALUATION DES CAPACITÉS ET DES AVANTAGES COMPARATIFS POTENTIELS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE.....	105
PARTIE III NOUVELLES ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE.....	119
CHAPITRE 6 FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE UNE DES GRANDES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA	121
CHAPITRE 7 POUR UNE AIDE ACCRUE DU CANADA À LA DÉMOCRATIE — CRÉATION D'UNE FONDATION CANADIENNE INDÉPENDANTE SERVANT À FAVORISER LES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE, NOTAMMENT POUR LES PARTIS POLITIQUES, LES PARLEMENTS, LA SOCIÉTÉ CIVILE, L'ÉDUCATION ET LES MÉDIAS	129
7.1 Définition d'un rôle pour les partis politiques et renforcement de la contribution des parlementaires — Création d'un centre canadien pour la démocratie multipartite et parlementaire, financé par la fondation canadienne.....	137
7.2 Élargissement du soutien à la société civile, à l'éducation et à la liberté des médias	148

CHAPITRE 8 LE RÔLE DU CANADA DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES APPROCHES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE	161
CHAPITRE 9 LES DÉFIS PARTICULIERS DE LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS ET DIFFICILES — LE RÔLE DU CANADA	173
9.1 Le rôle potentiel du Canada dans le contexte de régimes autoritaires ou semi-autoritaires	177
9.2 Le rôle potentiel du Canada dans les démocraties naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit	179
9.3 Le rôle potentiel du Canada dans les États « en déroute » ou fragiles »	181
ANNEXE A: LISTE DES PERSONNALITÉS QUI ONT RENCONTRÉ LE COMITÉ (DU 9 AU 13 OCTOBRE 2006 ET DU 5 AU 8 FÉVRIER 2007)	187
ANNEXE B: LISTE DES TÉMOINS.....	195
ANNEXE C: LISTE DES MÉMOIRES	199
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	201
OPINION DISSIDENTE: BLOC QUÉBECOIS.....	203
OPINION DISSIDENTE: NPD	215

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le Comité a travaillé sans relâche pendant des mois pour son étude des nombreuses facettes du développement démocratique. Une des importantes conclusions qu'il en a tirées est que le Canada doit réorienter sa façon de contribuer à l'avancement de la démocratie dans le monde. La mise sur pied d'une nouvelle fondation qui favoriserait l'action canadienne en matière de développement démocratique est la recommandation centrale du rapport.

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 mondiale. Les spécialistes du développement démocratique que le Comité a rencontrés au Canada, en Europe et aux États-Unis ont souligné le respect qu'ils éprouvent pour les capacités du Canada dans ce domaine et ont encouragé notre pays à faire plus compte tenu des avantages comparatifs qu'il possède.

L'étude a permis au Comité de découvrir les compétences particulières que des Canadiens déploient au service de la communauté internationale. Grâce à la réputation acquise, le gouvernement du Canada sera bien placé pour faire un apport substantiel à la lutte en faveur du développement démocratique à l'échelle internationale dans les années à venir. Le rapport du Comité, je l'espère, servira de point de référence au Canada en l'amenant à tirer parti de la possibilité qui s'offre à lui de faire œuvre utile dans le monde.

Au nom du Comité, je tiens à remercier Gerald Schmitz, Ph.D., analyste principal au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, pour avoir rédigé le rapport et avoir su s'y retrouver parmi les piles de mémoires, de témoignages et de documents connexes qui ont été consultés. J'aimerais aussi souligner le dévouement de notre greffière, Angela Crandall, qui a coordonné la comparution des nombreux témoins et organisé les deux missions d'étude à l'étranger. Merci également à l'analyste James Lee et aux autres employés de la Bibliothèque du Parlement pour le soutien apporté pendant l'étude.

Le président du Comité,

Kevin Sorenson

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Canada devrait continuer de fournir une aide au développement démocratique à l'étranger en se fondant sur une conception globale de la démocratie axée sur le système de gouvernance dans son ensemble, l'éventail complet des droits internationaux de la personne — y compris les droits socio-économiques et culturels — et l'entière participation des citoyens, y compris des plus défavorisés, aux processus démocratiques. La politique canadienne de soutien au développement démocratique devrait aussi viser à améliorer la qualité de la démocratie dans les pays bénéficiaires et les conditions qui en permettent le maintien à long terme.

Recommandation 2

Le Canada devrait investir davantage dans l'acquisition de connaissances pratiques et dans la recherche relativement à l'aide au développement démocratique, pour que celle-ci soit plus efficace. L'information recueillie devrait servir à guider dans leur travail l'État fédéral lui-même — notamment la Section de la démocratie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI — de même que d'autres donateurs et des gens de l'extérieur du secteur public qui œuvrent dans le domaine. Plusieurs solutions devraient être envisagées pour appuyer la recherche indépendante d'une manière coordonnée permettant aux décideurs et aux praticiens d'en profiter. On pourrait notamment envisager la création d'un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international, selon la suggestion du Centre parlementaire et d'un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, selon la suggestion de George Perlin.

La recherche dont on pourrait s'inspirer pour établir les politiques devrait être axée particulièrement sur les questions ayant constamment une importance cruciale dans le domaine du développement démocratique, en particulier les questions suivantes :

- La nécessité de favoriser une démocratisation dont la paternité est locale et de porter attention aux dimensions locales du développement démocratique.
- La nécessité de veiller à ce que le développement démocratique soit considéré comme un droit et une valeur universels, conformément à la *Charte internationale des droits de l'homme*.
- La nécessité de lier l'aide au développement démocratique au phénomène plus vaste du développement social et économique des pays et aux mesures de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires d'aide publique au développement.
- La nécessité de tirer profit de l'expérience des ONG actives dans le domaine de l'aide au développement démocratique.
- La nécessité d'améliorer la cohésion et la coordination de l'aide au développement démocratique au sein de chaque pays donateur et dans une perspective multilatérale.
- La nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité du financement de l'aide à la démocratisation et la nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité des stratégies d'aide au développement démocratique poursuivies.

Recommandation 3

Compte tenu des faiblesses observées dans l'évaluation des effets, par rapport aux sommes dépensées, de l'aide à la démocratie fournie par le Canada, le gouvernement devrait faire réaliser une évaluation indépendante dans l'année suivant l'attribution de tout financement public pour ce genre d'aide. Les résultats de l'évaluation devraient être soumis au Parlement et renvoyés au Comité. Cette évaluation pourrait être entreprise par un panel d'experts indépendant choisi à la suite de consultations de tous les partis à la Chambre des communes et de l'approbation du Comité.

Recommandation 4

L'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche indépendante et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, comme il est proposé dans la recommandation 2, nécessite que l'on reste informé des activités des autres pays donateurs, des ONG et des experts dans le domaine et que l'on tire constamment des leçons de leur expérience.

Recommandation 5

L'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique, que le Comité a proposée à la recommandation 3, devrait produire un portrait complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique, tableau qui doit être étudié dans le cadre plus vaste de la politique du Canada en matière d'aide au développement.

Recommandation 6

L'évaluation indépendante du financement actuel de l'aide canadienne à la démocratie, que nous proposons dans la recommandation 3, devrait inclure une évaluation des secteurs dans lesquels l'aide canadienne s'est avérée la plus efficace et dans lesquels les Canadiens sont les plus aptes à mettre leurs compétences à contribution.

Recommandation 7

Pour ce qui est du déploiement effectif de l'expertise canadienne à l'étranger, il faudrait que l'évaluation permette de s'assurer qu'il y a cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État.

Recommandation 8

En outre, compte tenu de l'ampleur des besoins mondiaux dans ce domaine complexe, il faudrait que l'évaluation permette d'établir une liste des pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration des efforts du Canada.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait accompagner sa réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport d'un aperçu d'un projet de cadre stratégique pancanadien et pangouvernemental sur l'aide du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale dans lequel, au minimum :

- il s'engage à faire de l'aide au développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale globale du Canada;**
- il brosse les grandes lignes du concept de développement démocratique et des objectifs stratégiques du Canada à cet égard;**

il s'engage à prévoir une dotation pluriannuelle suffisante pour financer les mécanismes choisis pour atteindre ces objectifs stratégiques.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faire en sorte que toutes les activités gouvernementales touchant le développement démocratique à l'échelle internationale soient cohérentes.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait voir à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, offre aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds qu'elle accorde permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. De plus, les plans du gouvernement, relativement à l'évaluation indépendante du programme d'aide du Canada, devraient tenir compte des recommandations du Comité qui prônent une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 12

Le gouvernement, après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, devrait établir une fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, qui serait indépendante, ou un organisme équivalent, et qui aurait les grandes caractéristiques suivantes :

- **La fondation serait créée par une loi du Parlement et, tout en restant indépendante du gouvernement, présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères;**
- **La fondation bénéficierait d'un engagement pluriannuel de ressources qui serait suffisant pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine; les fonds proviendraient soit de crédits annuels, soit d'une dotation unique;**
- **La fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement après consultation de tous les partis politiques;**
- **Le conseil de la fondation représenterait les intervenants du milieu canadien du développement démocratique, compterait des représentants d'institutions démocratiques et de partis politiques canadiens, qui pourraient être d'anciens ou d'actuels députés, et pourrait inclure aussi certains représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique;**
- **Le président de la fondation et le président du conseil seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.**

Recommandation 13

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre 6 et parrainer au moins annuellement avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique.

Recommandation 14

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait aussi permettre de soutenir la production de meilleures connaissances et de meilleurs résultats d'évaluation qui seraient utiles au travail sur le terrain. Elle verserait des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, comme on le propose au chapitre 2, et qui fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire. En outre, la fondation et le Conseil de la démocratie devraient collaborer à la réalisation d'un site Web public qui permettrait aux Canadiens de se renseigner sur les grands enjeux du développement démocratique, sur les résultats des travaux de recherche sur la question, sur les stratégies adoptées envers les divers pays concernés et sur les évaluations de l'efficacité de l'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 15

Le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire, doté d'un mandat parlementaire et financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, à l'instar de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

Recommandation 16

Pour faire progresser le développement démocratique, le Canada devrait accorder un soutien accru aux initiatives de la société civile, aussi bien locales que mondiales, qui s'inspirent de l'expérience de la société civile canadienne et qui visent à renforcer la participation des citoyens ordinaires et la responsabilisation en matière de démocratie.

Recommandation 17

Le Canada devrait favoriser l'expansion des initiatives de développement démocratique dans les secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée, devrait se charger de l'examen plus poussé des initiatives et de leur financement.

Recommandation 18

Le Canada devrait appuyer davantage la liberté de presse par la voie de l'essor de médias libres et indépendants dans le cadre du développement démocratique en accordant une attention particulière aux stratégies permettant entre autres d'aider les médias dans les cas où ils subissent des contraintes; de joindre un public aussi vaste que possible, y compris dans les régions rurales et mal desservies; de tirer parti de l'expertise canadienne dans ce domaine; et d'explorer le potentiel des nouvelles technologies de communication abordables. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale verserait les fonds supplémentaires après avoir évalué rigoureusement l'efficacité et la viabilité des propositions de projet.

Recommandation 19

L'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique que nous avons recommandée devrait aussi porter sur l'efficacité des voies multilatérales empruntées par le Canada pour acheminer son aide et guider la détermination des niveaux de financement.

Recommandation 20

Reconnaissant que les prochains défis de la démocratisation supposeront une gouvernance au niveau des organismes internationaux, ainsi qu'aux échelles nationale et locale, il faudrait que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale inclue ces dimensions

dans son mandat et considère à cet égard les propositions d'aide des organismes non gouvernementaux canadiens et des groupes de la société civile qui œuvrent dans ce domaine.

Recommandation 21

Compte tenu du rôle essentiel que jouera l'ONU réformée et renforcée en matière de développement démocratique dans le monde, le Parlement du Canada devrait envisager d'un œil favorable l'établissement d'une assemblée parlementaire des Nations Unies.

Recommandation 22

Compte tenu de la création du Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) dans le cadre du projet de réforme de l'ONU en 2005, le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Recommandation 23

Compte tenu de l'expertise et de l'expérience acquises en matière de développement démocratique par les Canadiens qui œuvrent dans ce domaine au sein d'organismes multilatéraux, le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin de savoir pour parfaire son approche du développement démocratique.

Recommandation 24

Le Canada devrait s'assurer que son aide au développement démocratique repose sur des évaluations détaillées et réalistes des pays concernés dans lesquelles sont identifiés les partenaires locaux crédibles et responsables qui seront les moteurs du processus de démocratisation dans leur propre pays. La préparation et la mise à jour de ces évaluations objectives pourraient être confiées à un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique (tel que proposé dans les recommandations 2 et 14) financé par la fondation canadienne.

Recommandation 25

L'aide canadienne aux mouvements locaux légitimes de démocratisation, dans des régimes autoritaires et semi-autoritaires, exige une connaissance détaillée et à jour des conditions d'aide à la démocratie dans les pays où le Canada entend concentrer ses efforts. Des évaluations objectives des pays devaient être réalisées par un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée.

Recommandation 26

Le Canada devrait élaborer des stratégies efficaces qui font le lien entre le développement démocratique et la consolidation de la paix dans les démocraties naissantes en situation de conflit ou d'après-conflit. Ces stratégies devraient mettre l'accent sur le rôle du Canada en matière d'aide au développement d'institutions et de processus de gouvernance durable, ce qui comprend une fonction publique saine et des partis politiques et des parlements fonctionnels.

Recommandation 27

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement démocratique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il a déjà beaucoup investi et beaucoup à perdre, et où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes.

Recommandation 28

Nous avons donc besoin, pour en apprendre et en savoir davantage, d'évaluations indépendantes, réalistes et à jour, des pays concernés. La préparation de ces évaluations devrait être confiée à la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, par le truchement du centre d'étude des politiques sur le développement démocratique que le Comité a proposé.

Dans le présent rapport, qui renferme 28 recommandations, le Comité met en avant un programme complet et progressiste qui vise à renforcer le rôle du Canada dans la promotion du développement démocratique à l'échelle internationale. Il estime que le Canada devrait devenir un des chefs de file mondiaux dans un secteur en expansion de la politique internationale qui est aussi essentiel à l'avenir de l'ordre mondial qu'il est difficile à concrétiser.

À cette fin, il faudra au Canada plus que de simples modifications et ajouts et plus qu'un léger saupoudrage de fonds supplémentaires. Il faudra de nouvelles orientations et de nouveaux mécanismes. L'innovation principale est la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont le Comité propose la création à la recommandation 12, pierre angulaire du chapitre 7.

Il importe de souligner que le Comité n'est pas arrivé à cette conclusion précipitamment. Il a bien pris en considération l'ensemble des observations qui lui ont été présentées et a effectué l'examen approfondi que mérite un sujet aussi complexe. Il propose de nouvelles orientations dans la partie III, mais en s'appuyant sur une analyse qui se poursuit tout au long des différents chapitres du rapport.

Dans la partie I, le Comité aborde le redoutable défi mondial que représente l'appui au développement démocratique, reconnaissant que cette question — et, en fait, l'objectif même de « démocratie » — demeure contestée, comme par le passé, et caractérisée par l'incertitude. Il signale aussi que le thème du développement *démocratique*, au cœur du présent rapport, est lié de près à une vaste conception du développement international qui est compatible avec les valeurs et les intérêts à long terme du Canada.

Le renforcement de l'aide canadienne au développement démocratique s'inscrit dans le renforcement de l'aide canadienne au développement international. La recommandation 1 préconise une approche canadienne du développement démocratique fondée sur une conception globale des systèmes de gouvernance, des droits internationaux de la personne, de l'entière participation des citoyens, ainsi que de la qualité et de la viabilité de la démocratie dans les pays bénéficiaires.

Le chapitre 2 approfondit l'analyse de l'aide au développement démocratique. Il présente cinq enjeux cruciaux auxquels les donateurs sont confrontés : la paternité locale et les dimensions locales du développement démocratique; l'avancement du développement démocratique en tant que valeur universelle non imposée par les pays occidentaux (compte tenu de la vague récente d'hostilité contre l'aide extérieure au développement démocratique dans certaines régions du monde); le lien entre la démocratie, le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté; le manque de cohésion et de coordination dans l'aide à la démocratie au sein des pays donateurs et

entre eux; le déficit persistant dans les connaissances et l'évaluation de l'efficacité de l'aide à la démocratie.

Dans la section 2.1 du chapitre 2, le Comité fait valoir que le Canada peut contribuer à montrer la voie dans les efforts pour combler le manque de connaissances et d'évaluations qui afflige tout le secteur du développement démocratique. C'est pourquoi, à la recommandation 2, il propose que le Canada investisse davantage dans l'acquisition de connaissances et préconise plusieurs options, notamment un nouveau programme de recherche qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), organisation indépendante, et un nouveau centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, dont la création est proposée par le professeur George Perlin.

Sur la question de l'efficacité, le Comité propose, à la recommandation 3, une évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens consacrés au développement démocratique et il suggère que cette évaluation soit confiée à un groupe d'experts indépendant établi à la suite de consultations auprès de tous les partis à la Chambre des communes et après approbation du Comité.

Au chapitre 3, où est résumée la teneur des réunions qu'il a eues en Europe et aux États-Unis, le Comité soutient que le Canada devrait se faire un devoir d'apprendre continuellement de l'expérience des autres donateurs et qu'il est bien placé pour le faire. Il souligne l'observation que lui a formulée à Washington l'une des sommités mondiales en la matière, Thomas Carothers, à savoir que le Canada a la possibilité d'éviter les erreurs commises par d'autres. Pour cela, il doit pouvoir se tenir au courant des activités des autres donateurs et en faire l'analyse. À la recommandation 4, le Comité souligne la nécessité de rester informé.

Avant d'exposer plus en détail les nouvelles initiatives canadiennes, le Comité fait le point, dans la partie II du rapport, sur le rôle actuel du Canada dans le développement démocratique. Au chapitre 4, il passe en revue l'évolution de l'activité canadienne à ce jour, notamment l'action parlementaire qui a mené à la création du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (maintenant appelé Droits et Démocratie). Il donne aussi une vue d'ensemble de l'aide au développement démocratique, tant bilatérale que multilatérale, apportée par le Canada, y compris les récentes initiatives de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui fournit le gros de l'aide gouvernementale, tout en constatant qu'il est difficile de se faire une idée précise des montants affectés.

À la recommandation 5, par conséquent, le Comité avance que l'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens consacrés au développement démocratique devrait produire un portrait clair et complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique.

Le chapitre 5 traite des capacités et des avantages comparatifs potentiels du Canada en ce qui concerne la promotion du développement démocratique. Le Comité met en lumière les compétences que le Canada a acquises dans différents secteurs, par exemple les élections, le renforcement parlementaire, la réforme judiciaire, la formation policière, la lutte contre la corruption et la gouvernance locale. Il souligne le travail qu'a effectué CANADEM, organisation indépendante sans but lucratif, dans l'établissement d'une liste de plus en plus longue d'experts canadiens pour des missions internationales.

En même temps, le Comité signale que le « mécanisme de déploiement du développement démocratique », actuellement mis en place par le nouveau Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI, doit être compatible avec les activités relativement peu coûteuses de CANADEM. Aux recommandations 6, 7 et 8, il propose que l'évaluation indépendante de toute l'aide canadienne au développement démocratique, préconisée précédemment, permette d'établir les secteurs où cette aide s'est avérée la plus efficace, les secteurs où le Canada est le plus apte à mettre ses compétences à contribution, la cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État et les pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration de l'aide canadienne au développement démocratique.

Tout en saluant le bon travail accompli par le Canada jusqu'ici, le chapitre 5 fait ressortir un manque :

La question qui persiste, c'est celle de l'impact et de la visibilité d'ensemble. D'une part, on nous dit que le Canada a une bonne réputation dans le monde, qu'il a quelque chose de spécial à offrir, que des Canadiens compétents font preuve d'intérêt et sont actifs dans le domaine; d'autre part, on nous dit que l'aide canadienne est éparpillée à plusieurs endroits et passe souvent presque inaperçue, et que le Canada n'en fait toujours pas suffisamment à cet égard.

La partie III du rapport aborde cette question par une série de recommandations qui visent à rehausser considérablement l'aide du Canada au développement démocratique sur le plan des orientations, du financement et des mécanismes institutionnels.

Au chapitre 6, le Comité propose de faire du développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale du Canada en établissant un cadre stratégique « pangouvernemental » et « pancanadien » complet et cohérent qui prévoit une dotation pluriannuelle. En outre, le gouvernement devrait veiller à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, fournisse le plus d'informations possible sur les résultats obtenus et soit visée par l'évaluation indépendante de l'aide canadienne. Ce chapitre traite aussi de l'avenir d'un Conseil de la démocratie élargi, qui devrait, selon le Comité, évoluer de pair avec les nouvelles institutions dont la création est proposée au chapitre 7.

Au chapitre 7, après une analyse attentive de témoignages parfois contradictoires, le Comité recommande la création de nouvelles institutions qui, selon lui, feront du Canada un intervenant vraiment sérieux, et non plus un acteur de second rang, dans le domaine du

développement démocratique à l'échelle internationale. Il affirme que « le saupoudrage de ressources sur une multitude de petites organisations » ne suffira pas. Aux recommandations 12 à 14, le Comité donne des précisions sur la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale qu'il propose d'établir après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Comme le CRDI, la fondation présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères et recevrait suffisamment de ressources « pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine ».

De l'avis du Comité, la fondation canadienne pourrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi pour favoriser la participation régulière du public, la diffusion de l'information et des résultats de recherche, et la production de meilleurs renseignements et résultats d'évaluation sur l'efficacité grâce à un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, qui fait l'objet de la recommandation 2. Le centre fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire.

Le Comité estime que la nouvelle fondation canadienne devrait avoir pour mandat de faciliter l'accroissement des initiatives de développement démocratique, plus particulièrement dans les « champs d'action où le soutien du Canada a été insuffisant ou inexistant jusqu'ici : la définition d'un rôle pour les partis politiques et le renforcement de la contribution des parlementaires; l'élargissement du rôle de la société civile, du secteur de l'éducation et de médias libres et indépendants ».

Dans la section 7.1 du chapitre 7, le Comité propose une voie à suivre pour définir le rôle des partis politiques canadiens et renforcer le rôle des parlementaires canadiens. Il le fait après avoir bien pris en considération les questions cruciales qui touchent l'aide au développement des partis politiques et les pratiques efficaces de renforcement parlementaire. Il examine les modèles offerts par la Westminster Foundation for Democracy, le Centre norvégien pour le soutien à la démocratie et l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), ce dernier étant cité comme le modèle qui pourrait le mieux convenir au Canada.

Le Comité prend note également des propositions très différentes qui lui ont été faites par le Centre parlementaire et par Droits et Démocratie sur les moyens de mettre à contribution les partis politiques et les parlementaires. En même temps, il constate que, pour tous les autres pays qui lui ont été mentionnés, « la proposition de créer un organe qui soutient les partis politiques dans le cadre du développement démocratique a émané des législateurs et des partis politiques eux-mêmes ». À la recommandation 15, le Comité propose que le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis, envisage de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire qui serait financé par la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans, mais il viserait au bout du compte à atteindre un niveau comparable à celui du réputé NIMD.

Dans la section 7.2 du chapitre 7, le Comité examine l'élargissement du soutien aux initiatives canadiennes de la société civile, du secteur de l'éducation et des médias, qui pourrait venir de la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale. À la recommandation 16, il reconnaît que les initiatives de la société civile qui se fondent sur l'expérience canadienne peuvent être aussi bien locales que mondiales, et que les critères de financement devraient inclure le renforcement de la participation des citoyens ordinaires et de la responsabilisation en matière de démocratie.

À la recommandation 17, le Comité préconise un soutien accru aux « secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme ». À la recommandation 18, il propose que le Canada appuie davantage l'existence de médias libres et indépendants, notamment dans les cas où ils subissent des contraintes, dans les régions rurales et mal desservies et en ce qui a trait aux nouvelles technologies de communication abordables. Il avertit encore une fois que les propositions de projet devraient être soumises à des critères d'évaluation rigoureux qui tiennent compte des facteurs efficacité et viabilité.

Le Canada, évidemment, ne peut faire cavalier seul sur la scène internationale. Le chapitre 8 porte donc sur l'aide au développement démocratique assurée par les organisations internationales et les approches multilatérales. À la recommandation 19, le Comité fait valoir que l'évaluation indépendante de l'efficacité de toute l'aide financière canadienne, proposée à la recommandation 3, devrait aussi viser le financement multilatéral, et qu'il faudrait déterminer les niveaux de financement appropriés en conséquence. À la recommandation 20, il reconnaît que des organisations non gouvernementales et des groupes de la société civile du Canada sont actuellement associés à des initiatives de démocratisation multilatérales et que la fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait envisager leur financement.

Le chapitre 8 accorde une attention particulière au développement démocratique dans le contexte de l'ONU. Il s'agit entre autres d'amener l'ONU à rendre des comptes non seulement aux États, mais aussi aux représentants élus. À la recommandation 21, le Comité propose donc que le Canada appuie l'idée d'établir une assemblée parlementaire des Nations Unies.

L'autre aspect de la question est l'action de l'ONU en faveur du développement démocratique, notamment du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, qui reçoit déjà un bon soutien de la part du Canada. Le Comité fait toutefois observer que, contrairement à la plupart de ses partenaires du G7, le Canada n'a pas encore versé de contribution volontaire au Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD), créé à l'issue du Sommet de septembre 2005 dans le cadre du projet de réforme de l'ONU. Comme l'indique la recommandation 22, le Comité estime que le Canada devrait déterminer s'il deviendra un donateur du FNUD.

Un dernier point saillant du chapitre 8 est le nombre impressionnant de Canadiens qui œuvrent à l'étranger pour le développement démocratique au sein d'organismes multilatéraux, et souvent à des postes influents. Bien que ce travail soit admirable et utile, le Comité affirme, à la recommandation 23, que le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin d'experts pour parfaire son approche du développement démocratique.

Au chapitre 9, le dernier du rapport, le Comité passe en revue l'apport du Canada au soutien du développement démocratique dans des contextes à la fois très différents et difficiles, c'est-à-dire dans les « cas difficiles » auxquels est confrontée la communauté internationale. Il estime que, pour avoir une chance raisonnable de produire un effet positif, le Canada doit concentrer ses efforts et acquérir des connaissances approfondies sur la situation des pays bénéficiaires en se fondant sur des analyses sûres et objectives. À la recommandation 24, le Comité propose que les évaluations détaillées et réalistes des pays soient établies par un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale (recommandations 2 et 14 du rapport).

Le Comité est d'avis qu'Haïti — sujet d'un de ses rapports antérieurs, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti* (décembre 2006) — et l'Afghanistan, sur lequel une étude se poursuit, feront partie des pays bénéficiaires qui auront besoin d'évaluations, signalant les investissements et intérêts canadiens importants en jeu dans ces deux pays, et le fait que ceux-ci figurent parmi les pires « cas difficiles » au chapitre de l'aide au développement démocratique.

Dans les sections 9.1 à 9.3 du dernier chapitre, le Comité examine brièvement le rôle potentiel du Canada dans les régimes autoritaires et semi-autoritaires, dans les démocraties naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit, et dans les États « en déroute » ou « fragiles », en tenant compte du fait que ces catégories peuvent se chevaucher et qu'il n'y aura pas de solutions faciles.

À la recommandation 25, qui porte sur les régimes autoritaires, le Comité fait valoir que le soutien du Canada à l'effort démocratique légitime au niveau local nécessitera des évaluations de pays détaillées et à jour. À la recommandation 26, qui vise les démocraties naissantes et les situations d'après-conflit, le Comité préconise des stratégies qui font le lien entre le développement démocratique et la consolidation de la paix, et qui mettent l'accent sur l'établissement de structures de gouvernance durables, notamment aux niveaux de l'administration publique, des partis politiques et des parlements.

Aux recommandations 27 et 28, qui touchent la situation la plus difficile, celle des États « en déroute » ou « fragiles », de plus en plus répandue malheureusement, le Comité propose que le Canada se concentre sur certains engagements qui appellent un niveau élevé d'aide sur une longue période. Il souligne là aussi la nécessité d'améliorer nos connaissances concrètes sur les pays visés en nous basant sur des « évaluations indépendantes, réalistes et à jour », qui seraient confiées à la nouvelle fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale.

En résumé, le Comité affirme que le Canada devrait devenir un intervenant plus important et plus averti dans l'aide au développement démocratique à l'échelle internationale, tout en ayant parfaitement conscience qu'il s'agit d'un des secteurs les plus complexes de l'engagement international pour le présent et pour l'avenir. Il estime qu'avec la création de plusieurs mécanismes, les Canadiens auront les compétences, l'expérience et la détermination voulues pour apporter une contribution majeure, permettant de concrétiser leurs capacités et leurs avantages comparatifs potentiels. Le Comité en est venu à cette conclusion après mûre réflexion. Toutes ses recommandations tendent vers cet objectif.

PRÉFACE

Le 10 mai 2006, le Comité a convenu d'entreprendre « une étude approfondie sur le développement démocratique en automne 2006 ». Le 27 septembre 2006, il a entamé ses audiences publiques en faisant comparaître le ministre des Affaires étrangères, Peter MacKay. Il a également reçu le témoignage de la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, le 18 octobre 2006 et celui du président de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Robert Greenhill, le 1^{er} mars 2007, qui a clos les audiences pour l'étude en question.

En plus de représentants du gouvernement canadien, le Comité a entendu de nombreux témoins bien informés au cours d'une quinzaine d'audiences publiques tenues à Ottawa et a reçu un certain nombre de mémoires. Il a aussi effectué deux missions d'étude à l'étranger pour s'enquérir de l'expérience d'autres pays donateurs et d'experts, l'une en Europe (Royaume-Uni et quatre pays nordiques : Norvège, Suède, Finlande et Danemark) en octobre 2006 et l'autre aux États-Unis (Washington et New York, notamment l'ONU) en février 2007. Il tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à son étude pour la qualité de leurs exposés.

Bien que l'idée d'un soutien du Canada au développement démocratique tire son origine de discussions parlementaires qui ont eu lieu au milieu des années 1980 (voir le chapitre 4), le présent rapport constitue la première étude exhaustive sur le sujet produite par un comité parlementaire. C'est un sujet important, dont l'examen attentif par des parlementaires canadiens n'avait que trop tardé.

Tous les intervenants conviennent que le moment est venu pour le Canada d'aller véritablement de l'avant dans le secteur complexe du développement démocratique à l'échelle internationale et d'y établir une approche qui traduit bien ses valeurs et ses intérêts dans le monde. Dans son rapport, le Comité prend en compte les enjeux cruciaux auxquels doivent faire face les pourvoyeurs d'aide à la démocratisation et retient les principaux enseignements qui lui ont été donnés. Il tire également parti de l'expérience et de l'expertise actuelles du Canada.

Ce rapport imprime une toute nouvelle orientation à la politique canadienne. Il ne se contente pas de quelques changements mineurs, mais propose plutôt de grandes innovations qui, espère le Comité, recevront l'appui du gouvernement et du Parlement. Le Comité est persuadé que le Canada peut devenir un des chefs de file en matière de développement démocratique et que les Canadiens sauront relever le défi.

PARTIE 1 LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE ACTUEL : LES DÉFIS

Il faut définir plus clairement le développement démocratique et la bonne gouvernance. Nous devons comprendre pourquoi nous faisons cela, tirer des leçons et les mettre en œuvre [...] une bonne gouvernance ne tombe pas du ciel; ce n'est pas un cadeau; elle ne peut pas être imposée. Il y a peu de chance qu'une bonne gouvernance découle d'une liste de projets disparates, limités dans le temps, qui sont offerts par une dizaine de donateurs mal coordonnés. Elle ne peut pas être transférée tout de go comme de la pizza d'un camion de livraison. Elle doit être gagnée et apprise, pas seulement par ceux auxquels elle est destinée, mais aussi par ceux qui les aideraient. Comme nous le comprenons actuellement, une application efficace du programme de gouvernance totale est encore assez mal documentée, éprouvée et coordonnée. Et elle est beaucoup trop récente pour entraîner un dogmatisme et une certitude. Toutefois, elle est assez ancienne pour ne pas répéter les mêmes erreurs. Et elle est assez importante pour que les leçons, tant positives que négatives, soient documentées, apprises, retenues et appliquées.

- Ian Smillie, consultant en développement¹

Réaliser le développement humain durable pour la population mondiale croissante présente de redoutables défis à bien des égards. La réflexion sur le développement, qui continue d'évoluer, fait maintenant apparaître les volets démocratie et gouvernance du développement comme essentiels aux progrès. Parallèlement, le rôle de l'aide au développement, fournie par les donateurs étrangers, est remis en question sur les plans de la quantité, de la qualité et de l'efficacité. C'est particulièrement le cas pour les volets démocratie et gouvernance de l'aide internationale, qui font l'objet du présent rapport.

Le Comité estime que le Canada devrait faire davantage pour s'attaquer à ces défis, en général et dans le cas précis du développement démocratique. Il reste fidèle à la position qu'il a présentée dans son rapport unanime du 9 juin 2005 — adopté à l'unanimité par la Chambre des communes le 28 juin 2005 —, où il demandait d'établir un plan qui porterait le budget de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 p. 100 du PNB pour 2010 et à 0,7 p. 100 du PNB pour 2015 et de déposer un projet de loi fixant les priorités pour l'APD du Canada². De plus, le Comité est d'avis que le Canada devrait accroître considérablement ses efforts pour soutenir le développement démocratique, mais sans nuire d'aucune façon aux autres dimensions du développement qui ont un lien avec les Objectifs du Millénaire pour le développement adoptés par la communauté internationale en 2000.

L'idée de faciliter le développement démocratique dans le monde a de quoi séduire, mais ni sa définition ni sa réalisation ne vont de soi. Au chapitre 1, le Comité fait donc le point sur la démocratie et la démocratisation et dégage les liens qui existent entre le développement démocratique, les droits universels de la personne, la gouvernance

améliorée, le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté. Il prône une façon canadienne de promouvoir le développement démocratique à l'étranger qui s'appuie sur une conception globale de la démocratie, et notamment de sa qualité et de sa viabilité.

Le chapitre 2 trace le portrait général de l'aide à la démocratisation et fait ressortir les difficultés cruciales auxquelles se heurtent tous les pourvoyeurs de cette forme d'aide. Les principaux défis sont les grandes lacunes qui persistent dans les connaissances propres au contexte et dans l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Le Comité suggère des moyens que le Canada pourrait prendre pour exercer un leadership dans ce domaine. Au chapitre 3, il puise dans les enseignements qu'il a tirés de ses rencontres à l'étranger avec des représentants de donateurs européens, américains et multilatéraux et avec des experts de différents pays pour enrichir le processus d'apprentissage, qui est une impérieuse nécessité comme l'a fait remarquer Ian Smillie.

CHAPITRE 1 DÉFINIR LA DÉMOCRATIE, LA DÉMOCRATISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE — APPROCHE CANADIENNE

Depuis sa naissance en Grèce³, le concept de démocratie a continuellement évolué dans l'histoire de la pensée politique⁴, tout en étant fondamentalement contesté. Exception faite du bref épisode athénien de l'Antiquité, c'est seulement depuis les XVIII^e et XIX^e siècles (les révolutions française et américaine) que la démocratie est vue sous un jour favorable⁵; depuis le XX^e siècle que le suffrage universel est devenu la norme pour la démocratie électorale⁶; depuis le milieu du XX^e siècle que la démocratie est liée aux droits universels⁷ et depuis le début du XXI^e siècle que la majorité des populations mondiales jouissent de la démocratie, du moins sous une forme minimale⁸.

Les avancées de la démocratie continuent de s'inscrire dans une logique inégale et complexe, parfois ébranlée par des revers ou des reculs. Le politologue américain, Samuel Huntington, a lancé une théorie novatrice, à savoir que nous sommes dans une « troisième vague » d'expansion démocratique mondiale qui s'est amorcée dans les années 1970 et accélérée avec la fin de la guerre froide⁹.

D'autres, comme le théoricien britannique Laurence Whitehead, estiment que les 50 dernières années ont été caractérisées par des pressions internationales croissantes en faveur de la démocratisation par des moyens coercitifs ou modérés, qui vont de la persuasion diplomatique sous diverses formes à l'intervention par la force (sanctionnée ou non par l'ONU) en passant par l'établissement de conditions (aide, commerce, conditions financières avantageuses et adhésion à certaines organisations multilatérales). Il divise en quatre grandes catégories les transitions vers la démocratie qui subissent une influence internationale dans le monde moderne : la démocratisation par la décolonisation; la démocratisation par l'adhésion à l'Union européenne; la démocratisation par suite d'une défaite militaire; la démocratisation sous les auspices des Nations Unies ou d'autres organisations internationales¹⁰.

Diane Éthier, professeure à l'Université de Montréal, a signalé au Comité les facteurs internationaux qui jouent dans les trois principales stratégies de démocratisation appliquées par différents pays depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : « le contrôle, c'est-à-dire l'imposition de la démocratie à un pays par des forces étrangères »; « la conditionnalité », qui peut être positive (liée à de l'aide) ou négative (consistant à imposer des sanctions ou d'autres mesures répressives); et la troisième, « celle des incitatifs. Elle consiste à octroyer gratuitement à un État diverses formes d'aide ou d'autres avantages en vue de l'encourager à instaurer ou à consolider la démocratie »¹¹. M^{me} Éthier a émis des réserves sur l'efficacité des stratégies de démocratisation, faisant observer que « les démocraties imposées par les forces étrangères se sont développées ou consolidées uniquement dans les pays qui avaient atteint un niveau avancé de modernisation économique et sociale au moment de leur instauration¹² », que la conditionnalité politique

ne fonctionne vraiment que pour les cas d'adhésion à l'Union européenne et que les autres formes de soutien se sont révélées peu déterminantes. Elle a conclu ainsi :

La démocratie est une question intérieure par excellence. Bien que les stratégies plus contraignantes, comme le contrôle et la conditionnalité, soient plus efficaces que les incitatifs, leur succès dépend ou de l'existence de conditions économiques, sociales, politiques et culturelles favorables dans les pays cibles, ou de la création de ces conditions au prix d'investissements massifs et d'interventions judicieuses et ciblées pendant une longue ou une très longue période de temps¹³.

Ce scepticisme prudent sur les interventions extérieures pour l'avancement de la démocratie n'est pas inhabituel chez les analystes. Bruce Bueno de Mesquita, professeur à l'Université de New York, a dit au Comité que « le bilan de l'exportation de la démocratie depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale n'est pas un bon bilan », mais son collègue, George Downs, a reconnu que, moins bien outillé que les grandes puissances et plus souple que les grandes organisations internationales, « [l]e Canada a de meilleures chances de réussir que l'ONU ou les États-Unis¹⁴ ».

Et pourtant, de l'avis général, la démocratie a fait des progrès remarquables depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Qui plus est, l'aspiration à une véritable démocratie est partagée par presque tous les peuples de la Terre. Ce qui est préoccupant, c'est que la presque totalité des analystes s'entendent aussi pour dire que la marche en avant vers la démocratie n'est pas une certitude et que, dans la conjoncture actuelle, des reculs menacent cette progression. L'étude annuelle de Freedom House *Freedom in the World 2007*, publiée en janvier 2007, renferme un essai d'Arch Puddington, « Freedom Stagnation amid Pushback Against Democracy », qui signale que le nombre de pays désignés comme « libres » n'augmente plus depuis près d'une décennie et que les tendances à l'autoritarisme sont en hausse dans de nombreuses régions¹⁵. Selon *The World in 2007*, le dernier bilan annuel de *The Economist*, « l'expansion de la démocratie s'est arrêtée », entre autres à cause d'un mouvement de ressac anti-américain depuis la guerre en Iraq et du fait que « beaucoup d'autocrates dirigent des États riches en ressources énergétiques et ont été renforcés par les prix élevés du pétrole ». Neuf pays sur dix inscrits sur la liste des pays à surveiller dans l'indice de démocratie se retrouvent du côté négatif. Pourtant, *The Economist* tire une conclusion porteuse d'espoir :

On aurait cependant tort d'être trop pessimiste. La démocratie en tant que valeur exerce encore beaucoup d'attrait dans le monde. Son instauration au moyen d'interventions extérieures ne fonctionne pas bien. Mais les tendances telles que la mondialisation, la généralisation de l'éducation et l'expansion des classes moyennes favorisent son développement organique. Ces forces sous-jacentes portent à croire que tout recul de la démocratisation sera temporaire¹⁶.

En même temps, il importe de reconnaître que la démocratie fait aussi problème dans des pays industrialisés et au niveau international, d'où le débat sur le « déficit démocratique » au sein de nombreuses tribunes. Le dernier congrès mondial triennal de l'Association internationale de science politique avait pour thème « La démocratie fonctionne-t-elle? », une question et non une affirmation. Une communication présentée à

ce congrès par Vidar Helgesen, secrétaire général de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, que le Comité a rencontré à Stockholm, en Suède, présente la question sous son aspect le plus favorable :

De nos jours, plus de populations que jamais sont gouvernées par des représentants élus. La démocratie — le principe voulant que le peuple ait le droit de contrôler son gouvernement et qu'un gouvernement n'est légitime que s'il est contrôlé par le peuple — a acquis une hégémonie mondiale qui n'a à peu près pas d'égal dans les autres conceptions du monde de l'histoire moderne. Elle transcende les cultures, les religions et les langues; elle revêt des formes multiples et survit dans les milieux les plus inhospitaliers. La démocratie est l'expression de la quête très fondamentale de liberté et de dignité chez l'être humain et de la conscience que ces valeurs doivent être partagées¹⁷.

L'aspiration à la démocratie a une portée mondiale et la démocratie a atteint le statut de norme internationale, ont indiqué Warren Allmand et Fergus Watt au Comité¹⁸. Il n'en reste pas moins que la démocratie est toujours une œuvre en cours. Une autre communication présentée à l'Association internationale de science politique par Guillermo O'Donnell, éminent spécialiste latino-américain des transitions démocratiques, a mis en évidence un aspect essentiel de la démocratie, celui de l'action progressive continue :

[...] la démocratie fait toujours naître à la fois de l'espoir et du mécontentement. Parce qu'elle repose sur différentes dimensions de la citoyenneté et sur la dignité intrinsèque de l'être humain que ces dimensions révèlent, la démocratie demeure un horizon ouvert. Cette projection vers l'avenir, vers un avenir meilleur, est le génie sorti de sa bouteille qui s'étend dans le monde comme jamais auparavant. Cette projection vers un avenir illimité et indéfini, mais toujours prometteur et risqué, va fondamentalement à l'encontre de toutes les formes d'autoritarisme [...] nous devons considérer que la démocratie est et sera toujours en crise d'une façon ou d'une autre. Elle cherche constamment à détourner les citoyens d'un présent plus ou moins satisfaisant pour leur offrir un avenir rempli d'un potentiel et de promesses qui restent à réaliser¹⁹.

George Perlin, qui cite Guillermo O'Donnell dans une communication liminaire présentée à la conférence du 15 février « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », fait également observer que : « Il n'y a aucune théorie globale du développement démocratique à partir de laquelle mesurer le progrès²⁰. »

Dans ce cas, comment définir la démocratie et le développement démocratique? Aux fins des politiques de soutien à la démocratie, il faudrait se pencher aussi sur la *qualité*, la *consolidation* et la *viabilité de la démocratie*, si l'on veut atteindre les objectifs du développement démocratique à long terme.

M. Perlin a soutenu qu'une démocratie parfaitement développée représente un idéal normatif, et il est évident que nous souhaitons encourager les formes « libérales » de démocratie. Il a fourni des tableaux détaillés des éléments et indicateurs de la démocratie libérale et des conditions nécessaires à l'instauration et au maintien de ce type de démocratie. Utilisant une définition plus étroite, Larry Diamond, expert en démocratie, a

indiqué que les principaux éléments de la démocratie libérale englobent, grosso modo, « non seulement la lutte électorale pour le pouvoir, mais aussi :

- la liberté de croyance, d'expression, d'organisation et de manifestation;
- la protection contre le régime de terreur politique et l'emprisonnement injustifié;
- la primauté du droit, qui assure l'égalité de tous les citoyens et l'application régulière de la loi;
- l'indépendance et la neutralité politiques de la magistrature et d'autres institutions chargées de "rendre des comptes horizontalement", qui visent à surveiller les abus de pouvoir;
- une société civile ouverte et pluraliste;
- le contrôle de l'armée par les autorités civiles²¹ ».

Dans une démarche plus poussée, Warren Allmand a énuméré à l'intention du Comité les dix indicateurs d'évaluation de la démocratie définis par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (appelé maintenant Droits et Démocratie), qui a son siège au Canada et dont il a été le président : « premièrement, la tenue régulière d'élections libres et équitables, y compris l'existence d'un système multipartite; deuxièmement, le plein respect de tous les droits de la personne, y compris les droits des minorités et l'égalité des sexes; troisièmement, le plein respect de la règle du droit; quatrièmement, une magistrature indépendante; cinquièmement, une assemblée législative indépendante; sixièmement, une distribution équitable de la richesse; septièmement, le contrôle des militaires et de la police par une autorité civile; huitièmement, la reddition publique de comptes et un processus permanent de consultation; neuvièmement, la transparence et l'accès à l'information; et, dixièmement, une société civile libre et active²² ». À Stockholm, en Suède, au siège de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), le Comité s'est fait expliquer par le personnel de l'IDEA la méthode utilisée pour les évaluations de la démocratie, qui ne se font pas uniquement de l'extérieur, mais visent une conception commune faisant intervenir la société civile des pays concernés et les perceptions des citoyens. Cette action est prévue dans son mandat consistant à favoriser la démocratie durable dans le monde en améliorant la qualité et l'efficacité des pratiques démocratiques à l'échelle du globe²³.

M. Allmand a ajouté : « Nous sommes d'avis que l'on ne peut pas avoir une démocratie sans droits de la personne et que l'on ne peut pas avoir de droits de la personne sans la démocratie. Droits de la personne et démocratie vont toujours main dans la main²⁴ ». Gareth Evans, président de l'International Crisis Group, a fait valoir que « la

démocratie se conceptualise mieux lorsqu'elle est vue comme une question de droits humains », en partie parce que cela « permet de faire la promotion de la démocratie partout dans le monde en la présentant de façon crédible comme une valeur *universelle* et pas uniquement comme une fixation des Occidentaux et (sans prétendre que les "droits humains universels" peuvent être vendus facilement dans bien des parties du monde) cela est utile pour obtenir l'adhésion des gens²⁵ ».

Il est bon de rappeler que le rapport qui a mené à la création, par le gouvernement canadien, du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique en 1988 reposait sur une conception de la démocratie incontestablement fondée sur la participation et les droits :

[...] La notion de démocratie que nous avons adoptée et qui doit, selon nous, définir et inspirer l'aide canadienne dans ce domaine est tout bonnement la participation des citoyens aux décisions qui touchent leur vie [...] L'objectif suprême est d'aider la population à acquérir les moyens d'intervenir en son nom dans les processus décisionnels aux niveaux local, régional et national et d'aider les pouvoirs publics à créer des institutions qui protègent les droits et libertés des citoyens²⁶.

Selon un document de travail produit pour le Conseil de la démocratie du Canada en 2006 :

La décision de mettre l'accent sur les droits et la mobilisation politique des citoyens est ancrée non pas dans la promotion d'une « marque » ou d'un modèle canadien particulier de démocratie ou de développement, mais dans les principes de la Déclaration internationale des droits de l'homme. C'est ce qui unit les deux grands courants de la tradition démocratique libérale : d'une part, le caractère essentiel de la participation du point de vue de la définition et de la légitimation des processus de décision et de la formation du gouvernement lui-même; et d'autre part, une « plate-forme » de droits, pour appuyer et protéger le rôle des particuliers dans le processus démocratique²⁷.

Cette approche de la démocratie, largement fondée sur les droits de la personne, va bien au-delà des critères de « démocratie électorale »²⁸ de Freedom House et aussi, jusqu'à un certain point, de la notion de « régime pleinement démocratique » établie par l'indice de démocratie 2006 de l'*Economist Intelligence Unit* (EIU). L'EIU fait observer : « Une importante différence entre les diverses mesures de la démocratie se trouve entre les concepts « étroits » ou minimalistes et les concepts « élargis », qui peuvent « inclure des aspects de la société et de la culture politique dans les sociétés démocratiques »²⁹. L'indice de démocratie de l'EIU « se fonde sur cinq catégories : le processus électoral et le pluralisme; les libertés civiles; le fonctionnement du gouvernement; la participation politique et la culture politique. Les cinq catégories se recoupent et forment un ensemble conceptuel cohérent. Des **élections libres et justes**, ainsi que les aspects satisfaisants liés à la liberté politique constituent l'exigence fondamentale de toutes les définitions ».

L'EIU opte pour un concept relativement « étoffé » de régime pleinement démocratique, faisant valoir qu'« une démocratie saine requiert la participation active et libre des citoyens à la vie publique. Les démocraties ne s'instaurent que lorsque les

citoyens veulent participer au débat public, élire des représentants et se joindre à des partis politiques. Sans ce genre de participation large et durable, la démocratie s'effrite et devient le privilège de petits groupes choisis³⁰ ». Les autres catégories de l'EIU sont en ordre décroissant : « démocraties comportant des lacunes », « régimes hybrides » et « régimes autoritaires ». (Soit dit en passant, la Suède se classe au premier rang des régimes pleinement démocratiques dans l'indice de l'EIU sur 167 États et territoires³¹; le Canada occupe le 9^e rang et les États-Unis, le 17^e rang³².)

Le tableau suivant donne la répartition globale des pays³³ :

Indice de démocratie 2006 selon le type de régime

	Pays	% des pays	% de la population mondiale
Régimes pleinement démocratiques	28	16,8	13,0
Démocraties comportant des lacunes	54	32,3	38,3
Régimes hybrides	30	18,0	10,5
Régimes autoritaires	55	32,9	38,2

Le concept de régime pleinement démocratique de l'EIU est vaste et profond. « En même temps, même les mesures de démocratie mieux établies, plus inclusives et plus élargies n'incluent pas d'autres aspects — jugés essentiels pour la démocratie par certains auteurs — tels que l'économie et le bien-être social³⁴. »

Il s'agit d'un point important à considérer lorsqu'on détermine les paramètres du « développement démocratique » et les limites du soutien accordé par le Canada. Comme indiqué précédemment, le mandat de Droits et Démocratie, établi par une loi fédérale, touche explicitement les droits de la personne au niveau international, qui incluent les droits économiques, sociaux et culturels. Le président de l'organisme, Jean-Louis Roy, l'a réaffirmé dans son témoignage quand il a indiqué que les membres de son organisme ont « une conception de la démocratie dont un des éléments essentiels est l'ensemble des droits humains tels que reconnus dans le droit international et par les Nations Unies, ainsi que par les États qui ont signé et qui ont ratifié les instruments internationaux [...] La démocratie doit désormais être identifiée à la pleine reconnaissance des droits politiques et à la reddition de comptes qui en découle, bien sûr, mais aussi à la reconnaissance des droits sociaux et des droits économiques³⁵ ».

D'autres témoins ont formulé des observations semblables. Edward Broadbent, le premier président de Droits et Démocratie, a dit que « notre politique étrangère doit contribuer à favoriser le développement de la démocratie au moyen de la persuasion, du commerce et de l'aide et du développement du droit international des droits de la personne applicables à l'échelle de la planète³⁶ ». John Foster, de l'Institut Nord-Sud, a fait valoir que

« la meilleure façon d'exprimer la démocratie, c'est dans le cadre des droits de la personne, et ces droits comprennent les droits sociaux, économiques et culturels, de même que les droits civils et politiques ». Il a plaidé en faveur d'une aide accrue des donateurs aux organisations et réseaux efficaces de la société civile³⁷. Gerry Barr, qui témoignait au nom du Conseil canadien pour la coopération internationale, a établi un lien direct entre le soutien à la démocratie et la réduction de la pauvreté : « [...] la question du développement démocratique est très souvent liée au rôle des organisations populaires et des mouvements sociaux dans la lutte contre la pauvreté [...] C'est quand on aborde le volet développement du problème que les questions comme le rôle des citoyens et de leurs mouvements sociaux, et la manière dont on peut employer l'aide internationale pour mobiliser les gens, prennent le devant de la scène³⁸. »

Thomas Axworthy, du Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's, a parlé des principes jumeaux de la démocratie que sont le gouvernement par le peuple et les droits des citoyens, et a fait état d'un vaste programme de transformation qui va plus loin que le minimum des règles procédurales en mentionnant une étude canadienne antérieure sur le développement démocratique³⁹. D'autres témoins ont relié le développement démocratique à un programme étendu de gouvernance et de participation des citoyens. L'Association du Barreau canadien a indiqué dans un mémoire que « les efforts déployés par le Canada pour promouvoir la démocratie seront des plus fructueux si l'aide qu'il fournit est axée sur le soutien à une bonne gouvernance, ce qui suppose notamment de mettre clairement l'accent sur le renforcement de la primauté du droit ». Elle a en outre précisé que les décisions sur les moyens à prendre pour soutenir la démocratie devraient être abordées « principalement par le prisme du développement », citant Amartya Sen, lauréat d'un prix Nobel, selon qui « le développement nécessite l'élimination des principaux facteurs qui génèrent l'absence de liberté : la pauvreté aussi bien que la tyrannie, le manque de perspectives économiques aussi bien que la privation systématique d'aide sociale, l'abandon des services publics aussi bien que l'intolérance ou l'hyperactivité des États répressifs⁴⁰ ». (Dans les observations initiales qu'il a présentées au Comité, le ministre des Affaires étrangères, Peter Mackay, a dit qu'aux yeux d'Amartya Sen, « l'événement le plus marquant du XX^e siècle a été l'avènement de la démocratie en tant que forme prééminente d'une gouvernance acceptable. La gouvernance démocratique a été acceptée comme une norme universelle⁴¹ ».)

George Perlin, de l'Université Queen's, a constaté l'existence d'un consensus autour d'une large définition du développement démocratique qui englobe la gouvernance, les droits de la personne et le développement :

[...] je dirais que le développement démocratique est une activité qui vise à créer des systèmes de gouvernance reposant sur les valeurs de liberté, d'égalité et de justice associées aux fondements démocratiques et libéraux de notre propre système. J'insiste sur le fait que nous parlons d'un système de gouvernance global [...] l'aide au développement démocratique est un domaine très général qui englobe une grande diversité d'objectifs et d'activités [...] j'ai recensé 50 types d'objectifs différents auxquels peut s'appliquer l'expression « assistance au développement démocratique »⁴².

Roel von Meijenfeldt, directeur exécutif de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), a dit à un auditoire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en janvier 2007 que :

l'aide à la démocratie devrait plus souvent reposer sur une notion beaucoup plus large de la démocratie [...] Malgré les progrès réalisés dans la mise en place des attributs formels (« quinquennat ») des sociétés démocratiques, il reste des défis cruciaux à relever pour consolider le processus et bâtir une « culture » de démocratie, ce qui représente un vaste programme d'action pour les divers acteurs qui jouent un rôle direct ou indirect dans le processus de démocratisation. Pour cela, il faudra mettre l'accent sur : la « légitimité » du gouvernement (au-delà du mécanisme électoral); les normes et les attitudes à l'égard du bien public; la société politique, y compris le renforcement des pouvoirs des parlements et des partis politiques; les façons novatrices d'assurer la transparence et la responsabilité⁴³.

La ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a énuméré dans son témoignage ce que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) considère comme les quatre conditions essentielles de la gouvernance démocratique :

La première est l'existence de la liberté et de la démocratie, qui doivent être étayées par des institutions électorales et législatives et par des partis politiques forts. La liberté et la démocratie doivent être bien ancrées dans une culture démocratique favorisant l'émergence d'une société civile dynamique et de la liberté de la presse.

La deuxième est la primauté du droit assorti[e] de lois justes et efficaces, d'institutions juridiques également efficaces et accessibles et d'une magistrature impartiale.

La troisième est la présence de pratiques et d'institutions qui respectent les droits de la personne, tant au sein de l'État que dans la société civile.

Enfin, la quatrième est l'existence d'institutions publiques qui gèrent l'économie et les fonds publics avec efficacité et intégrité et qui garantissent aux citoyens la prestation de services sociaux fondamentaux, comme les soins de santé et l'éducation.

C'est un programme ambitieux⁴⁴.

Le Comité estime qu'une conception globale et profonde de la gouvernance démocratique, et du développement démocratique dans son ensemble, présente de redoutables défis pour la future politique canadienne de soutien à la démocratie. Il est également d'avis, comme les témoins et notamment les ministres, que l'aide canadienne devrait tenir compte de tous les aspects d'un effort de développement démocratique étendu et progressiste. De cette façon, l'approche canadienne de la promotion de la démocratie ne pourra faire autrement qu'être liée à une conception du développement qui est compatible avec les valeurs et les intérêts à long terme du Canada.

Recommandation 1

Le Canada devrait continuer de fournir une aide au développement démocratique à l'étranger en se fondant sur une conception globale de la démocratie axée sur le système de gouvernance dans son ensemble, l'éventail complet des droits internationaux de la personne — y compris les droits socio-économiques et culturels — et l'entière participation des citoyens, y compris des plus défavorisés, aux processus démocratiques. La politique canadienne de soutien au développement démocratique devrait aussi viser à améliorer la qualité de la démocratie dans les pays bénéficiaires et les conditions qui en permettent le maintien à long terme.

Notes du chapitre 1

- 1 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 10.
- 2 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=1&SourceId=120069>.
- 3 « Démocratie » a pour origine les mots grecs « demos » (peuple) et « kratia » (pouvoir). Les grands philosophes grecs, dont Platon, considéraient la démocratie comme une des pires formes de gouvernement : le règne de la populace qui dégénérerait en tyrannie.
- 4 Cette thèse a été exposée par Laurence Whitehead dans *Democratization: Theory and Experience* (Oxford, Oxford University Press, 2002), qui a fait aussi observer que la démocratisation est un processus à long terme, complexe, dynamique et évolutif (p. 201).
- 5 Concernant la lutte pour la démocratie de l'Antiquité à nos jours, voir John Dunn, *Democracy: A History*, Toronto, Penguin Canada, 2005.
- 6 Au Canada, les femmes ont reçu le droit de vote en 1917 seulement et les Autochtones, en 1960.
- 7 Il n'y a pas un seul pays, en 1900, qui aurait pu prétendre au statut de démocratie d'après les critères actuels des Nations Unies en matière de droits de la personne énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et, tout particulièrement, à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui affirme que :

Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs [...]

Certains théoriciens soutiennent que le « droit à la démocratie » est devenu une norme juridique internationale. (Voir Thomas Franck, « *The Emerging Right to Democratic Governance* », *American Journal of International Law*, vol. 86, janvier 1992, p. 46-91; Roland Rich, « *Bringing Democracy into International Law* », *Journal of Democracy*, vol. 12, n° 3, juillet 2001, p. 20-34.) En 1999, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, devenue depuis le Conseil des droits de l'homme, a voté une résolution sur la « promotion du droit à la démocratie » (Peter Burnell, dir., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 20). En 2000, les dirigeants mondiaux ont convenu de ce qui suit dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit. » (Voir aussi PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, 2002; Centre du PNUD pour la gouvernance, Oslo, « *Why Governance Matters in Achieving the Millennium Development Goals* », *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm, 2005, chapitre 4.)
- 8 D'après l'indice de démocratie établi par l'*Economist Intelligence Unit* pour *The World in 2007*, qui fait une distinction entre « régime pleinement démocratique », « démocratie comportant des lacunes », « régime hybride » et « régime autoritaire », plus de la moitié de la population mondiale vit dans des pays plus ou moins démocratiques, mais seulement 13 p. 100 environ dans des régimes pleinement démocratiques. (Laza Kekic, « L'index de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », 2007, p. 2, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf (site en anglais).
- 9 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, et Londres, University of Oklahoma Press, 1991. Les deux précédentes « vagues » de démocratisation se sont produites au XIX^e siècle et dans les années qui ont suivi la création des Nations Unies et l'accession à l'indépendance de beaucoup d'anciennes colonies après la Deuxième Guerre mondiale. Le monde arabe s'est avéré jusqu'ici le plus réfractaire à la troisième vague. Voir Thomas Carothers et Marina Ottaway, dir., *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- 10 Voir Laurence Whitehead, « *Freezing the Flow: Theorizing About Democratization in a World in Flux* », *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, n° 1, juillet 2005, p. 3-4.
- 11 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunion 34, 5 décembre 2006, p. 1.
- 12 *Ibid.*

-
- 13 *Ibid.*, p. 4.
- 14 Réunion à la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York, 8 février 2007.
- 15 http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_overview_final.pdf .
- 16 Laza Kekic, « A pause in democracy's march », *The Economist, The World in 2007*, p. 59-60. [traduction]
- 17 « Institutions and Beyond: Making Democracy Sustainable », communication présentée à la séance plénière « La démocratie fonctionne-t-elle? », Congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Fukuoka, Japon, 11 juillet 2006, p. 2. [traduction]
- 18 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 9.
- 19 Guillermo O'Donnell, « *Crisis in Democracy and in Democracies* », *Participation*, vol. 30, n° 2, p. 7-8; voir aussi O'Donnell, « *The Perpetual Crises of Democracy* », *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 1, janvier 2007, p. 5-11. [traduction]
- 20 George Perlin, « Une définition de travail de développement de la démocratie », 15 février 2007, p. 1.
- 21 Larry Diamond, « *A Report Card on Democracy* », *Hoover Digest*, 2000, n° 3 (<http://www.hooverdigest.org/003/diamond.html>). [traduction]
- 22 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 9.
- 23 Observations présentées au Comité par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), Stockholm, Suède, 12 octobre 2006. Pour en savoir plus sur la méthode d'évaluation de l'état de la démocratie utilisée par l'IDEA, voir <http://www.idea.int/democracy/index.cfm>.
- 24 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 9
- 25 Gareth Evans, « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances », exposé présenté à un symposium de l'American Enterprise Institute ayant pour thème « *How Much do we Really Know about Democracy Promotion?* », Washington D.C., 19 septembre 2006, p. 2.
- 26 Cité dans Gerald Schmitz, « *The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy* », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 5, n° 10, novembre 2004, p. 15. [traduction]
- 27 « Éléments de gouvernance démocratique : Document de travail », Ottawa, juin 2006, p. 5, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/Discussion%20Paper%20-%20Elements%20of%20Democratic%20Governance.pdf>. La Charte internationale des droits de l'homme englobe la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- 28 Ce sont : « Un système politique multipartite et concurrentiel. Un suffrage universel de la population adulte. Des élections régulièrement contestées, menées selon le principe du vote secret, de la sécurité raisonnable du vote et de l'absence de fraude massive des électeurs. Un accès public important des principaux partis politiques à l'électorat par l'intermédiaire des médias et par la tenue d'une campagne généralement ouverte ». (Cité dans Kekic, « L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », *op. cit.*, p. 1).
- 29 Laza Kekic, *op. cit.*, p. 2.
- 30 *Ibid.*, p. 2.
- 31 Les micro-États sont exclus de l'indice de l'EIU.
- 32 *Ibid.*, tableau 1 de l'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* 2006, p. 3.
- 33 *Ibid.*, tableau 2, p. 8.
- 34 *Ibid.*, p. 2-3.
- 35 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 3.
- 36 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 10.
- 37 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 2.

-
- 38 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 12.
- 39 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 11. L'étude à laquelle il s'est reporté est l'ouvrage de Gerald Schmitz et de David Gillies, publié en anglais et en français, *Le défi du développement démocratique : Comment entretenir la démocratisation dans les sociétés en développement*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1992. Elle plaide énergiquement en faveur d'une approche de l'instauration et du maintien des démocraties qui est basée sur la participation, le développement et les droits de la personne.
- 40 Association du Barreau canadien, « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », janvier 2007, p. 1-2. (Voir aussi *Témoignages*)
- 41 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 2.
- 42 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 1-2.
- 43 Roel von Meijefeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », allocution présentée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 10 janvier 2007, p. 6.
- 44 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1.

CHAPITRE 2 L'ESSOR DE L'AIDE À LA DÉMOCRATIE : LES PRINCIPAUX PROBLÈMES À RÉSOUDRE ET LA CONTRIBUTION CANADIENNE POUR REMÉDIER AU DÉFICIT DES CONNAISSANCES ET DE L'ÉVALUATION

Comme on l'a fait remarquer au début du chapitre 1, la démocratie a de tout temps été un concept litigieux qui continue d'ailleurs à évoluer, y compris au sein de nos propres sociétés. Une observation similaire s'applique au concept controversé de « promotion de la démocratie » par des États externes, qui est essentiellement un phénomène apparu après la Seconde Guerre mondiale. Les principales réserves exprimées à ce sujet tiennent à la crainte que :

- la « promotion de la démocratie » en vienne à être considérée comme le fait, pour un pays, de tenter « d'exporter » avec étroitesse son modèle particulier de démocratie comme étant le « meilleur », quand on sait que la démocratisation est par nature un processus nécessairement interne;
- la « promotion de la démocratie » devienne étroitement associée à la puissance ou aux intérêts en matière de sécurité nationale d'un État en particulier ou d'un groupe d'États riches et puissants au sein du système international;
- la « promotion de la démocratie » en vienne à être perçue comme une forme de « néo-colonialisme » ou d'imposition coercitive d'idées « étrangères » par des États puissants à d'autres, moins puissants. Cette question est particulièrement controversée dans les cas d'intervention militaire.

Le Comité est conscient de ces préoccupations et il y revient dans ce chapitre, en examinant les enjeux importants auxquels sont confrontés les agents dispensant une aide à la démocratie. Nous nous sommes aussi assurés, au chapitre 1 et dans la recommandation 1, de mettre en valeur une approche conforme aux valeurs canadiennes où l'aide à la démocratie est vue en termes de *développement mondial*. Pour soutenir ce développement démocratique, il faut faire en sorte que les processus de démocratisation soient menés de l'intérieur des pays, et non décidés par des étrangers. Lorsque nous parlons d'aider ou de promouvoir le développement démocratique, c'est ce que nous avons présent à l'esprit.

L'aide au développement démocratique est devenue une entreprise de grande envergure à laquelle participent la plupart des grands pays donateurs d'Occident. C'est une entreprise d'autant plus vaste qu'elle est associée à tout un éventail d'objectifs

englobant la promotion des droits de la personne et de la primauté du droit, la saine gouvernance, l'efficacité du développement et la consolidation de la paix. La démocratisation elle-même implique plusieurs éléments. Voici ce qu'en dit Peter Burnell :

La démocratisation n'est pas strictement une démarche pour l'édification d'un État démocratique, qui est constitué à partir de principes juridiques et constitutionnels ainsi que d'institutions officielles. Elle nécessite la formation d'une société politique particulière caractérisée par la pluralité des partis politiques en concurrence et par des styles appropriés pour gouverner. L'évolution des attitudes et des comportements fait également partie de la démocratisation (dont elle constitue l'aspect culturel), de même que diverses formes d'éducation civique grâce auxquelles la société civile sera plus active et mieux imprégnée de démocratie. Au-delà du gouvernement central et de la politique nationale, la démocratisation doit se faire à l'échelle des régions ou des provinces, des municipalités et des conseils locaux. L'aide à la démocratie a donc en somme plusieurs visages. C'est potentiellement une entreprise énorme⁴⁵.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler les origines de l'aide moderne à la démocratie, qui se trouvent dans un pays ayant vécu une démocratisation à l'issue de sa défaite au cours de la Seconde Guerre mondiale. Les *Stiftungen* allemandes, fondations rattachées à des partis politiques, ont été les premières à consacrer des sommes d'argent substantielles à l'aide à la démocratie, tout en promouvant les intérêts allemands à l'étranger et en y nouant des relations. En 1990, l'Allemagne « avait des représentants permanents dans plus de 100 pays, et certains de ses bureaux extérieurs s'y trouvaient depuis déjà bien plus que 30 ans⁴⁶ ».

Aux États-Unis, le gros des efforts d'aide à la démocratie n'a pas commencé avant la fin des années 1970, bien que l'on ait intégré la politique participative aux objectifs officiels de l'aide étrangère dès 1966. Au cours de la présidence de Jimmy Carter, on a eu recours à un certain nombre de mesures liant l'aide étrangère aux droits de la personne. Le gouvernement Reagan a fait de la promotion de la démocratie un des principaux objectifs de la politique étrangère des États-Unis, même si ces objectifs ont été critiqués parce qu'on jugeait qu'ils relevaient de l'idéologie de la guerre froide et de la protection de la sécurité nationale. Le Congrès s'est beaucoup intéressé à la question lors de la création, en 1983, du *National Endowment for Democracy* (NED), une fondation privée sans but lucratif, subventionnée par l'État, qui s'inspire en partie du modèle allemand et qui fournit de l'aide financière à des organismes œuvrant sur le terrain, notamment les fondations des deux grands partis politiques aux États-Unis, le *National Democratic Institute for International Affairs* et l'*International Republican Institute*⁴⁷. En 1984, la *United States Agency for International Development* (USAID) a mis sur pied l'*Office for Democratic Initiatives*. Les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Canada ont aussi mis en œuvre des mesures d'aide à la démocratie au cours des années 1980. Le rôle du Canada depuis ce temps sera décrit en détail dans la partie II.

Avant la fin de la guerre froide, l'Allemagne et les États-Unis s'étaient déjà dotés de programmes exhaustifs et bien établis d'aide au développement politique. Mais, c'est au cours des années 1990 que le secteur de l'aide à la démocratie a connu sa croissance fulgurante. Burnell attribue ce phénomène principalement aux quatre facteurs suivants⁴⁸ :

- Premièrement, de nouvelles possibilités de démocratisation sont apparues à la fin de la guerre froide, lors du démantèlement de l'Union soviétique. En l'absence d'opposition économique ou stratégique de la part du bloc communiste, les États occidentaux pouvaient assortir leurs programmes d'aide au développement de conditions d'ordre politique ainsi que d'offres d'aide à la démocratie.
- Deuxièmement, la promotion de la démocratie et des droits de la personne constituait un motif impérieux pour fournir de l'aide étrangère relativement peu coûteuse à une époque où les budgets diminuaient et où le public était sceptique quant aux avantages de cette entreprise. Les responsables des politiques d'aide étrangère venaient de trouver, dans l'aide à la démocratie, une nouvelle mission stimulante.
- Troisièmement, dans un certain nombre de régions du monde, on réclamait de plus en plus de l'aide à la démocratie sous l'impulsion des mouvements de lutte pour la démocratie, qui étaient en plein essor. Les réformateurs des régimes politiques recherchaient souvent l'aide de l'Occident.
- Quatrièmement, un profond changement était en train de s'opérer dans notre façon de voir la relation entre le développement économique et le développement politique. On en percevait de plus en plus les interrelations. La démocratie n'était plus un luxe, mais bien un facteur de croissance et de développement. Des institutions financières internationales comme la Banque mondiale se rendaient compte que l'amélioration de la gouvernance était un facteur crucial d'efficacité des efforts de développement. (La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, qui a été créée pour aider les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale à effectuer la transition suivant l'ère communiste, avait fait de l'existence d'un régime démocratique à plusieurs partis une condition explicite pour accorder des prêts.)

On peut aussi ajouter à ces facteurs les motifs accrus d'intervention sur le plan des droits de la personne et sur le plan humanitaire, notamment la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et la responsabilité de les protéger. Il est d'ores et déjà accepté que les intérêts de la communauté internationale sont en jeu lorsque les droits de la personne et les libertés politiques ne sont pas respectés. Un grand nombre d'États donateurs et d'organisations internationales se sont mis à assumer davantage leurs rôles et leurs responsabilités dans le maintien et la défense de la démocratie. L'engagement à respecter la démocratie est désormais une condition pour pouvoir adhérer à certaines organisations.

Dans une enquête internationale réalisée en 2003 sur l'aide à la démocratie, George Perlin classe les nombreuses activités des donateurs sous les rubriques de la bonne gouvernance, des droits de la personne, de la démocratisation et de la société civile⁴⁹. Perlin estime qu'au total, dans le monde, les dépenses publiques pour le développement démocratique dépassent 3 milliards de dollars américains. Certains États donateurs y consacrent jusqu'à 11 p. 100 de l'aide publique au développement (APD), et la moyenne est d'environ 6 p. 100⁵⁰. Toutefois, selon la méthode de calcul, les sommes affectées à l'aide à la démocratie (regroupées dans de vastes catégories, comme la « promotion de la démocratie », la « gouvernance démocratique », le « développement démocratique », la « bonne gouvernance », les « droits de la personne » et la « primauté du droit ») peuvent être considérées comme encore bien supérieures. Dernièrement, Perlin indiquait ce qui suit : « Personne ne sait combien est dépensé. Selon les estimations les plus prudentes, le secteur public dépenserait entre 8 et 9 milliards de dollars américains. Le secteur privé fournirait quant à lui au moins 700 millions de dollars⁵¹. »

La ministre responsable de l'ACDI, Josée Verner, a indiqué au Comité en octobre 2006 que l'ACDI, qui est la source la plus importante d'argent canadien destiné à l'aide étrangère, avait consacré en 2005 plus de 375 millions de dollars aux programmes de « gouvernance démocratique », somme qui se ventile comme suit par secteur : institutions publiques responsables (46 p. 100), liberté et démocratie (40 p. 100), droits de la personne (8 p. 100), primauté du droit (6 p. 100)⁵². Depuis ce témoignage, d'autres sommes, qui sont considérablement plus importantes, ont été communiquées au Comité. Selon l'information à jour remise au Comité le 21 mars 2007 par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, les dépenses prévues de cet organisme en 2006-2007 pour la gouvernance démocratique étaient de 466 millions de dollars. Toutefois, à des « fins de planification », les dépenses pour la paix et la sécurité ont été ajoutées à cette somme, ce qui fait un total de 584 millions de dollars, soit 21 p. 100 du programme d'aide étrangère de l'ACDI. Nous reviendrons dans le chapitre 4 sur cette incertitude entourant le montant exact de la contribution de l'ACDI.

Selon une étude réalisée en 2005 par l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral, avec la catégorie du « développement participatif et de la bonne gouvernance » employée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, jusqu'à 10 p. 100 de l'ensemble de l'aide publique au développement a été consacrée au développement démocratique, au sens large, pendant les 15 années précédentes⁵³. En outre, un document de discussion préparé récemment pour le Conseil de l'Europe indique que les donateurs ont fourni des sommes encore plus importantes :

Bien qu'il ne soit pas toujours facile de définir l'aide à la démocratie, on peut dire que, dans l'ensemble, les sommes dépensées par la Communauté européenne pour favoriser la démocratie, le respect des droits de la personne, les réformes judiciaires, la gouvernance et l'épanouissement de la société civile sont d'environ 4,5 milliards de dollars américains pour la période de 2000 à 2004. Ces sommes s'ajoutent aux sommes de près de 9,5 milliards de dollars provenant des États membres de l'Union européenne.

Le total des dépenses de l'Union européenne est donc de 14 milliards de dollars, comparativement à 10,5 milliards de dollars pour les États-Unis et à 1 milliard de dollars pour le Canada⁵⁴.

Pour le monde entier, la somme serait par conséquent de 25,5 milliards de dollars pour les cinq premières années du siècle, soit une moyenne de plus de 5 milliards de dollars par année. Les États-Unis sont de loin le donateur le plus important parmi les pays. Ils sont suivis par l'Allemagne. (En appliquant une méthode de calcul restrictive qui ne tient compte que des dépenses du domaine politique, le Canadien Leslie Campbell, associé principal et directeur régional des programmes du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord du National Democratic Institute, situé à Washington, a pu évaluer l'aide américaine pour les aspects politiques de la promotion de la démocratie à 1,5 milliard de dollars, tout en soulignant au passage qu'une des six fondations politiques allemandes dépense à elle seule 120 millions d'euros, soit environ 185 millions de dollars par année. Lors de son témoignage devant un comité sénatorial canadien, M. Campbell a indiqué, à propos du Canada, que « ses contributions sont minuscules par rapport à d'autres, même faible par rapport aux Pays-Bas ou à la Suède »⁵⁵.)

Que l'on retienne une définition globale ou étroite de l'aide à la démocratie, il est évident que, dans l'ensemble, les États donateurs occidentaux consacrent à ce domaine une proportion très substantielle de l'aide publique au développement. Par conséquent, de plus en plus de questions sont soulevées à propos de la nature et de l'efficacité de ce type d'aide. Quelles sont les façons les plus utiles de favoriser la démocratie? Comme l'a indiqué le ministre des Affaires étrangères lui-même, Peter Mackay, « la légitimité et l'efficacité de la promotion démocratique sont largement tributaires des modes de prestation de l'aide en ce domaine⁵⁶ ». Cette observation cadre bien avec les cinq principes énoncés par l'un des principaux experts du domaine, Gordon Crawford, principes qui devraient guider les travaux des intervenants souhaitant agir de manière constructive en appliquant des « stratégies d'édification de la démocratie » à l'étranger : « paternité de la stratégie par le pays concerné, dialogue démocratique, participation et inclusion, légitimité, engagement ». M. Crawford précise ce qui suit à propos de ces principes :

Les deux derniers principes, soit la légitimité et l'engagement, demandent aux promoteurs de la démocratie de faire en sorte que leur approche est à la fois sincère et sérieuse et non entachée ni par une association à un changement de régime ni par un écart entre le discours et la réalité. Les trois premiers principes, soit la paternité du pays, le dialogue démocratique et la participation et l'inclusion, se rattachent à la façon dont la démocratie est favorisée, ce qui donne à penser que la démocratie ne peut être exportée et qu'il est essentiel que le soutien extérieur à la réforme démocratique respecte les principes mêmes et les mécanismes de la démocratisation en tant que telle⁵⁷.

Le Comité est d'accord, mais juge qu'il faut savoir comment appliquer ces principes dans la réalité. C'est pourquoi la suite du présent chapitre présente quelques-uns des principaux enjeux dont devront tenir compte les responsables des politiques dans le domaine et indique comment le Canada pourrait aborder au déficit persistant de connaissances sur les moyens efficaces de développement démocratique.

1. Il est essentiel que la population du pays concerné soit à la tête du mouvement de démocratisation et que la gouvernance démocratique lui appartienne.

On peut dire que l'idée que la démocratie ne peut pas être implantée à partir de l'extérieur fait quasiment consensus (exception faite de circonstances très exceptionnelles). La démocratisation est une démarche longue, difficile et intrinsèquement indigène, qui peut être appuyée de l'étranger, mais non importée de l'étranger. Voici ce que dit à cet égard Vidar Helgesen, de l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral : « On ne peut effectuer dans un pays des changements politiques démocratiques en y parachutant à partir de l'extérieur, de manière prétendument indépendante, des solutions techniques institutionnelles, qu'il s'agisse d'une constitution, d'un système électoral ou d'un système de partis politiques. Pour que la démocratie s'installe à demeure dans la sphère politique, il faut que se produisent des changements dans l'espace réservé aux débats et dans le climat des débats, de manière à ce que les institutions prennent une couleur et un sens locaux, même si on s'inspire fortement de l'expérience de pays étrangers pour bâtir ces institutions⁵⁸. » L'approche de l'Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral en matière d'évaluation de la démocratie tient compte des points de vue des citoyens du pays concerné et met l'accent sur l'importance du rôle du gouvernement de ce pays dans le développement démocratique. Gordon Crawford est d'avis que les mécanismes de toute réforme démocratique doivent être pilotés de l'intérieur du pays qui se démocratise. Plutôt que de « prendre en charge » ces mécanismes, le pays en a la « paternité ». Voici comment M. Crawford décrit cette approche :

La justification de la paternité nationale des stratégies d'aide des pays donateurs tient au fait que les perspectives locales permettent de mieux comprendre les problèmes caractéristiques auxquels la réforme démocratique est confrontée dans un contexte donné. Essentiellement, les acteurs extérieurs doivent être à l'écoute des voix locales. Ces voix seront plurielles. Il y aura des voix différentes et même contradictoires, mais ces exercices de délibération et de débat sont eux-mêmes des éléments fondamentaux de la démocratie⁵⁹.

En tant qu'analyste et critique de renom du domaine de l'aide à la démocratie, Thomas Carothers, du Carnegie Endowment for International Peace, est d'avis que l'un des progrès majeurs, au fil de la « courbe d'apprentissage » de la promotion de la démocratie, a été « l'autonomisation des acteurs locaux ». M. Carothers précise que « l'autonomisation des acteurs locaux, dans le domaine de l'aide à la démocratie, nécessite un changement d'attitude de la part des pays donateurs, qui ne doivent plus se voir comme des bâtisseurs de la démocratie chez les autres, mais bien comme des gens qui aident parfois les populations d'autres pays à bâtir la démocratie chez elles à leur manière⁶⁰ ». Roel von Meijenfeldt, de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, aux Pays-Bas, a déclaré ce qui suit lors d'un exposé qu'il a fait en janvier au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada : « Gandhi a déjà fait remarquer que "l'esprit de la démocratie ne peut être imposé de l'extérieur. Il doit provenir de l'intérieur." Pour s'enraciner solidement, la démocratie doit croître de l'intérieur des pays, en construisant et en institutionnalisant étape par étape des processus politiques qui correspondent aux valeurs intrinsèques à une démocratie plurale⁶¹. » L'ancien député

fédéral canadien, Ross Reid, a ajouté son grain de sel à cette réflexion : « Il est souvent préférable d'utiliser l'approche locale. Il nous arrive trop souvent de rejeter les processus traditionnels soit parce qu'ils sont considérés comme défaillants, soit au nom de la modernité, et nous tentons de priver les sociétés des processus déjà existants qui sont souvent mieux taillés à leurs besoins⁶². »

Les témoins que le Comité a pu entendre adhèrent fortement à cette vision. Comme l'a bien résumé Paul Larose-Edwards, de CANADEM, lorsqu'il a paraphrasé l'affirmation selon laquelle la vraie politique se vit au niveau local, « le développement démocratique se vit au niveau local [...] même si le Canada peut et doit apporter son aide, l'avenir de tout développement démocratique repose entre les mains des sociétés civiles locales et des gouvernements en question »⁶³. Le ministre des Affaires étrangères, Peter MacKay, s'est dit lui aussi de cet avis devant le Comité :

Nous devrions commencer par reconnaître que la démocratie n'est pas une chose que des étrangers peuvent imposer. Il est dans la logique même de la démocratie qu'elle soit le choix de citoyens qui l'adopteront. Des citoyens du monde entier aspirent à la démocratie, et l'aide fournie par des étrangers devrait l'être en fonction de ses bénéficiaires⁶⁴.

Jean-Louis Roy, de Droits et Démocratie, a lui aussi souligné la nature indigène et particulière au contexte du développement démocratique : « Un certain nombre d'institutions nationales ou internationales qui œuvrent dans le domaine ont récemment compris qu'il leur fallait absolument avoir dans leur personnel des gens qui parlent la langue du pays, qui sont originaires du pays. Certains travaux ne peuvent se faire qu'à partir de l'intérieur du pays, et non de l'extérieur⁶⁵. » Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien parle de « l'engagement et la responsabilité à l'échelle locale » comme d'une des « pratiques exemplaires en matière de promotion de la primauté du droit » :

Les projets et programmes qu'appuie le Canada doivent s'adjoindre tous les intervenantes et intervenants, être sensibles aux besoins locaux et être pris en charge à l'échelle locale, sans quoi ils risquent d'échouer. Les expertes et experts locaux doivent être consultés et participer à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de la surveillance. L'approche la plus fructueuse est celle où les acteurs et décideurs locaux sont habilités à faire des choix⁶⁶.

Thomas Axworthy souligne de façon encore plus précise l'importance de l'autonomisation des acteurs locaux qui se dégage des études de cas réalisées par le *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's : « les gouvernements locaux, les municipalités, constituent la base de la démocratie [...] Au cours d'une transition démocratique, nous avons tendance à privilégier presque immédiatement les élections nationales. Dans presque toutes les études que j'ai examinées, je suis convaincu qu'il faut investir dans les municipalités locales, les gouvernements locaux et les élections locales pour laisser s'épanouir et se renforcer la démocratie⁶⁷ ». Dans son témoignage et son mémoire, la Fédération canadienne des municipalités a fourni au Comité des détails sur ce qui se fait déjà à cet égard, en partenariat avec des entités locales dans d'autres pays, et

elle a proposé de renouveler pour une autre période de cinq ans le « Programme mondial de gouvernance locale⁶⁸ » financé par l'ACDI.

Certains témoins ont mis l'accent sur le rôle de la société civile à l'échelle locale dans le développement démocratique. John Foster a parlé dans son témoignage des réseaux internationaux de la société civile, comme *Social Watch*, qui peuvent être utiles quand vient le temps de fournir de l'aide à l'échelle locale, dont on ne saurait exagérer l'importance : « Pour ce qui est des gouvernements locaux, *Social Watch* Inde illustre particulièrement bien comment la société civile est essentielle pour la construction de la démocratie depuis la base⁶⁹. »

Dans l'ensemble, il faut retenir de tout cela que le développement démocratique doit être mû par les populations locales, et non par des gens de l'extérieur. Compte tenu de son expérience au sein de Droits et Démocratie, Ed Broadbent a pu affirmer sans détour à ce sujet que « la priorité des programmes d'action, quels qu'ils soient, de mise en application des droits par un pays en développement ne doit jamais être fixée par des entités extérieures, qu'il s'agisse d'autres ONG ou de gouvernements démocratiques établis⁷⁰ ».

2. Les objectifs de la promotion de la démocratie demeurent contestés, en particulier lorsqu'ils sont associés aux intérêts stratégiques de puissances occidentales. En outre, il faut élaborer des stratégies tenant compte de la réaction récente contre les fournisseurs d'aide à la démocratie. La promotion de la démocratie doit être considérée comme une entreprise de l'humanité entière.

L'aide à la démocratie suscite la méfiance lorsqu'elle est liée à la sécurité nationale du donateur, à ses intérêts économiques ou à ses autres intérêts. C'est particulièrement vrai dans le cas des interventions des États-Unis et d'autres grandes puissances pour favoriser la démocratie. Celles-ci se sont vues accusées de revenir au « néo-colonialisme » lorsqu'elles appliquent des modèles occidentaux de démocratie. Dans le cas des politiques américaines relatives au Moyen-Orient, le lien entre la promotion de la démocratie et la « guerre contre le terrorisme » engendre la controverse⁷¹. Certains voient dans la mauvaise tournure de la guerre en Irak la cause d'un recul général dans la promotion de la démocratie.

Cependant, dès les années 1990, l'aide à la démocratie provenant de l'extérieur suscitait déjà une importante réaction défavorable qui était loin de concerner uniquement les politiques des États-Unis. Voici ce que disent à ce sujet Carl Gershman (président de l'organisme américain National Endowment for Democracy) et Michael Allen :

La réaction défavorable contre la promotion de la démocratie est largement un sous-produit de la prolifération des régimes prétendument hybrides après la troisième vague de démocratisation. Cette vague n'a pas été suivie par un retour vers l'autoritarisme, mais elle a laissé dans son sillage de nombreuses transitions inachevées ou ratées. Soit des autocrates ont remplacé les réformateurs après un bref intermède de

démocratisation manquée, soit ils se sont accrochés au pouvoir après avoir accepté une libéralisation superficielle et la création d'un espace politique légèrement plus ouvert à une opposition démocratique. Les régimes hybrides conservent souvent certains mécanismes officiellement démocratiques, notamment des élections relativement libres (sinon équitables) et permettent à des organismes de la société civile de fonctionner et de recevoir de l'aide étrangère. Mais, la réalité politique de ces régimes se caractérise par la manipulation des résultats électoraux, la faiblesse du Parlement, un pouvoir exécutif trop fort, des médias contrôlés par l'État, de la corruption endémique et l'impossibilité d'avoir recours à un système judiciaire indépendant⁷².

Dans certains cas, les activités des ONG et le financement étranger font l'objet de restrictions légales. Selon Gershman et Allen, les organismes d'aide à la démocratie « constatent qu'il leur est nécessaire d'investir beaucoup de temps et d'efforts dans des activités à caractère diplomatique. Ils doivent expliquer leurs programmes aux autorités du pays et leur fournir des garanties — par la communication et la transparence — que leur travail n'est ni partisan, ni destiné à privilégier l'opposition. Ils doivent obtenir l'adhésion des membres du parti au pouvoir à leurs programmes. En s'efforçant ainsi de bâtir un climat de confiance, les organismes d'aide à la démocratie peuvent soustraire leurs programmes aux pressions politiques, protéger les activistes du pays et préserver l'intégrité de leurs relations avec leurs partenaires au sein de la population locale. Ils peuvent aussi soustraire les programmes d'aide à la démocratie aux pressions politiques en renforçant le caractère international et multilatéral de ces programmes⁷³. »

L'internationalisation de la promotion de la démocratie visant à transcender les objectifs particuliers des États est vue d'un œil très favorable par d'autres analystes et d'autres témoins entendus par le Comité. Après avoir parlé de la nécessité, pour les groupes de promotion de la démocratie, « de parfaire leurs stratégies pour contrer les réactions défavorables qu'ils suscitent », Thomas Carothers a conclu son témoignage devant le Comité des relations étrangères du Sénat des États-Unis en disant ceci : « Pour que l'idée de la liberté puisse progresser, elle doit être défendue non pas par les États-Unis mais par un mouvement qui s'étend dans le monde entier⁷⁴. » D'autres analystes américains réclament une coalition mondiale de démocraties⁷⁵. Compte tenu de la mauvaise expérience vécue en Irak, Gershman et Allen affirment ce qui suit à propos des « changements de régime » :

Ce n'est pas le but recherché par la promotion de la démocratie, dont l'unique dimension n'est pas du reste d'appuyer la tenue d'élections libres et équitables où il y a de la concurrence. Par la promotion de la démocratie, on doit chercher à : renforcer l'indépendance des médias; favoriser la primauté du droit et l'indépendance du système judiciaire; défendre les droits de la personne et les libertés fondamentales d'expression, de conscience et d'association; appuyer la société civile, y compris les organisations de femmes, les syndicats et les associations de gens d'affaires ainsi que les groupes non gouvernementaux qui éduquent les citoyens en matière de démocratie et les outillent pour qu'ils puissent participer à la vie politique et surveiller le travail du gouvernement.

En juin 2000, lors d'une réunion tenue à Varsovie, plus d'une centaine d'États souverains ont avalisé l'idée de la promotion de la démocratie — un effort de coopération internationale visant à renforcer la démocratie sous ces rapports et sous d'autres rapports — et ont alors fondé la Communauté des démocraties⁷⁶.

En parlant des réactions récentes contre les démocraties, M. Jeffrey Kopstein, professeur à l'Université de Toronto, a fait l'observation suivante devant le Comité : « Au cours des dernières années s'est constitué un nouveau groupe de nations que j'appellerais un groupe international autoritaire⁷⁷. » M. Kopstein pense qu'il faut s'opposer à cette tendance, car la promotion de la démocratie n'est pas seulement dans l'intérêt du Canada, mais aussi dans l'intérêt du monde entier. Il ajoute ce qui suit : « la promotion de la démocratie n'est pas une activité qui donne des résultats rapidement. Ce devrait être une politique multidirectionnelle, à long terme qui devrait s'intégrer aux autres moyens d'action de l'État ». Il espère que l'on saura tirer le maximum de leçons des expériences européennes et américaines et que le Canada pourra agir en chef de file dans les efforts multilatéraux :

[...] si nous voulons prendre du recul, je proposerais un groupe ou une communauté de démocraties, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des Nations Unies. Le Canada bénéficierait sans doute d'une grande crédibilité pour présenter ce genre de projet. Les Nations Unies sont une instance qui pourrait accueillir une telle organisation mais il est possible qu'elles soient discréditées pour ce qui est de la promotion de la démocratie — il faudrait avoir l'honnêteté de le reconnaître —, en particulier après l'effondrement du Conseil des droits de l'homme. Autre solution possible, dont j'ai parlé ainsi que plusieurs de mes collègues depuis quelque temps, on pourrait essayer de réactiver une organisation officielle, la Communauté des démocraties, qui a été créée à Varsovie en 2000⁷⁸.

D'autres témoins ont affirmé avec insistance que le Canada devrait continuer de préconiser une approche de l'aide à la démocratie reposant sur le multilatéralisme. Le Comité a pu rencontrer des représentants des Nations Unies et de la Communauté des démocraties à New York et à Washington, en février 2007. Au chapitre 8, nous allons examiner davantage la question des rôles multilatéraux. Le multilatéralisme préconisé par le Canada est l'une des raisons pour lesquelles il a obtenu une bonne note lors d'une enquête réalisée en 2002 sur la défense de la démocratie dans le cadre du *Democracy Coalition Project*, qui a été lancé en 2001 par la Communauté des démocraties. (Le Comité a rencontré le directeur général du *Democracy Coalition Project* et co-auteur de cette enquête, Theodore Piccone, à Washington, le 6 février 2007.) La « souplesse et l'approche globale de la démocratisation », adoptées par le Canada, lui ont valu des éloges. Au sein de l'échantillon de 40 pays donateurs ayant fait l'objet de l'enquête, le Canada est parmi les trois seuls pays (les autres étant les Pays-Bas et la Suède) à avoir reçu la note « très bien » pour son « soutien à la démocratie étrangère, qui est incarné par sa volonté de fournir de l'assistance électorale aux démocraties naissantes, d'appuyer les programmes de vie démocratique populaire par de l'aide bilatérale et de critiquer les régimes se livrant aux abus les plus extrêmes contre la démocratie. Le Canada privilégie les forums multilatéraux dans ses efforts pour la démocratie, puisqu'il croit qu'une puissance moyenne agissant unilatéralement n'aurait qu'une influence limitée. Au sein des organisations dont il fait partie, le Canada joue un rôle de chef de file en vue de favoriser les réformes électorales et le développement démocratique⁷⁹. »

3. Le développement démocratique est lié au développement social et économique, avec lequel il forme un tout. L'aide à la démocratie devrait être considérée comme un moyen d'accroître l'efficacité des efforts de réduction de la pauvreté et de mieux outiller l'ensemble des citoyens pour qu'ils puissent exercer leurs droits démocratiques.

Dans sa première recommandation, le Comité préconise l'extension de la définition du développement démocratique pour inclure les progrès à réaliser en matière de droits socio-économiques de la personne et en matière de qualité et de viabilité de la démocratie. La ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a fait le lien entre l'aide à la démocratie, le développement et la lutte contre la pauvreté lorsqu'elle a déclaré ce qui suit devant le Comité : « nous avons appris que la gouvernance démocratique est essentielle au développement dans son ensemble. Pour cette raison, nos efforts en faveur de la gouvernance démocratique vont se multiplier. À l'avenir, les grands programmes géographiques de l'ACDI permettront d'évaluer et d'appuyer la gouvernance démocratique. [...] La gouvernance démocratique est essentielle au progrès des pays en développement. Elle est également essentielle si l'on veut mettre un terme à la pauvreté de façon durable⁸⁰. » En outre, le mémoire de l'ACDI qui accompagnait le témoignage de la ministre commençait par le passage suivant : « La gouvernance démocratique est essentielle à la réduction de la pauvreté et au développement durable. Le travail de l'ACDI dans ce domaine vise à permettre aux États de s'attaquer plus efficacement au problème de la pauvreté, en améliorant la façon dont tous les membres de la société, en particulier ceux qui sont pauvres et marginalisés, peuvent influencer sur les politiques et améliorer leur niveau de vie. »

Un certain nombre de témoins se sont prononcés pour une approche globale de l'édification de la démocratie et du développement social. Par exemple, Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections du Canada et nouveau président d'IFES (organisme connu autrefois sous le nom d'International Foundation for Electoral Systems), est venu dire ce qui suit au Comité : « C'est tout le processus du développement démocratique et tout le système qu'il faut appuyer, mais toujours dans le respect des valeurs, de l'histoire et de la culture du pays⁸¹. » D'autres témoins, notamment l'Association du Barreau canadien, ont défendu avec énergie l'idée voulant que le développement démocratique et le développement axé sur la réduction de la pauvreté soient des formes de développement complémentaires, plutôt que mutuellement exclusives ou séquentielles. À l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, organisé par le Conseil démocratique à Ottawa, en février 2007, Bernard Wood s'est dit de cet avis :

Une fois pour toutes, il faut transcender les arguments « sectaires » et formuler une série d'approches et de stratégies susceptibles de favoriser tant le développement socioéconomique que la démocratie. [...]

Une démocratisation durable nécessite des progrès parallèles sur le plan de l'équité et des possibilités et nécessite aussi la participation, afin d'offrir à tous un rôle suffisant à jouer dans le projet de démocratie⁸².

Deux témoins ont exprimé des points de vue quelque peu différents et se sont montrés sceptiques relativement aux chances de maintien de la démocratie dans les sociétés à faible revenu. Jeffrey Kopstein, de l'Université de Toronto, a décrit les « pays très pauvres » comme « le problème le plus difficile à résoudre ». En outre, il a déclaré ceci : « La science politique a très peu de données à vous fournir. Il y en a deux. La première est que les démocraties ne se font pas la guerre. La seconde est que les pays qui deviennent des démocraties ont tendance à demeurer des démocraties si — et c'est là un gros « si » — leur revenu intérieur brut par tête est supérieur à 6 000 \$ de 1993⁸³. »

Diane Éthier, professeure à l'université, a été encore plus catégorique. Elle ne croit pas du tout aux possibilités de démocratisation dans les pays qui n'ont pas atteint un certain degré de développement :

[...] toutes les théories sur la démocratie, depuis plus de 50 ans, soutiennent que la démocratie ne peut pas se développer dans un pays pauvre et sous-développé. On ne peut donc pas faire en même temps du développement économique et social et la démocratisation, parce que cette démocratisation est une conséquence du développement économique et social.

[...] Je pense que les experts diraient que si vous voulez aider les pays à progresser vers la démocratie, aidez le développement économique et social, et plus tard, vous penserez à instaurer des institutions politiques démocratiques⁸⁴.

Mais en fait, les recherches effectuées par le Comité révèlent que les choses sont moins simples et que la démocratie peut même être un facteur important pour créer des conditions propices au développement et à la réduction de la pauvreté. À l'issue du travail empirique détaillé, dont les résultats sont rapportés dans *The World in 2007*, l'*Economist Intelligence Unit* arrive à la conclusion suivante : « Le rapport entre le niveau de développement (revenu par habitant) et la démocratie n'est pas évident. Il semble qu'il y ait un rapport, même si parmi les pays pleinement démocratiques certains ne sont pas des pays riches de l'OCDE. » On peut lire aussi ce qui suit dans le même document : « la direction de causalité entre la démocratie et le revenu est une question qui peut-être débattue. L'hypothèse de modernisation normale voulant que le développement économique conduit à la démocratie et que c'en est une précondition nécessaire n'est plus universellement acceptée. On fait plutôt valoir que la direction de causalité primaire passe de la démocratie au revenu⁸⁵ [...] ».

Les organismes de développement, les praticiens et les analystes œuvrant dans le domaine de l'aide à la démocratie sont aujourd'hui d'avis que les progrès de la démocratie font partie intégrante, ou du moins devraient faire partie intégrante, du développement et de la réduction de la pauvreté dans leur ensemble. On ne peut qu'être d'accord avec eux si l'on souscrit à la déclaration suivante, qu'a faite le secrétaire général des Nations Unies,

Kofi Annan, le 30 octobre 2006 : « la démocratie est un droit universel qui n'est l'apanage d'aucun pays ni d'aucune région [et] une gouvernance participative, fondée sur la volonté du peuple, est le plus sûr chemin vers la liberté, la croissance et le développement »⁸⁶. Dans la même veine, voici ce qu'a affirmé quelques jours plus tôt Hilary Benn, secrétaire d'État au Développement international du Royaume-Uni, dans une importante déclaration de principes :

[...] le développement, s'il doit vouloir dire quelque chose [...] doit aussi porter sur ce que Sen appelle « les libertés d'agir » (*freedoms to*) : la liberté de choisir, de choisir les personnes qui représentent votre point de vue; la liberté de faire connaître vos opinions; la liberté de s'associer librement avec d'autres; la liberté de s'affilier à un parti politique ou à un syndicat; la liberté de culte et de religion. Si vous le demandez à des gens pauvres, ils vous diront ce que ces libertés représentent pour eux [...] Je soutiens que c'est en passant par une politique démocratique et, par le fait même, par la démocratie que nous atteignons cet objectif. Le développement doit viser à nous doter de politiques convenables, car le développement et le progrès ne peuvent être réalisés si le régime politique exclut la majorité et nie les droits acquis à la naissance⁸⁷.

Roel von Meijenfeldt, de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, a fait valoir un point de vue semblable lorsqu'il s'est exprimé à ce sujet au Canada, en janvier 2007 :

Amartya Sen a été un des premiers à remettre en question l'ancien paradigme, selon lequel les pays doivent tout d'abord se développer économiquement pour devenir mûrs *pour* la démocratie, au profit d'un nouveau paradigme voulant que les pays mûrissent (économiquement) *par* la démocratie.

Par exemple, la ministre hollandaise de la Coopération au développement, M^{me} Agnes van Ardenne, a récemment cité plusieurs études [...] (dont [...] l'ouvrage *The Democratic Advantage* rédigé par Morton Halperin [...]) qui révèlent que les démocraties et les pays en voie de démocratisation déclassent leurs vis-à-vis autoritaires pour ce qui est de l'ensemble des indicateurs de développement, ce qui l'a amenée à conclure que la démocratie est une condition préalable du développement. D'après une analyse statistique couvrant les 40 dernières années, rien ne prouve que l'autoritarisme est profitable à la croissance économique. Les démocraties ont un avantage comparatif de l'ordre de 30 %. Les démocraties pauvres ont beaucoup mieux réussi à éviter les désastres économiques⁸⁸.

Dans un ouvrage majeur intitulé *Aiding Democracy Abroad*, Thomas Carothers, de la fondation *Carnegie Endowment for International Peace*, que le Comité a rencontré à Washington, tire la conclusion suivante : « les promoteurs de la démocratie devraient s'employer à établir une relation entre l'aide à la démocratie et le monde plus vaste et mieux établi de l'aide au développement social et économique. La plupart des promoteurs de la démocratie croient que le développement économique et la démocratisation se renforcent l'un l'autre. Pourtant, ils font peu d'efforts pour rattacher leur travail à d'autres facettes du développement⁸⁹. »

Carothers poursuit son propos en soutenant qu'il faut s'intéresser davantage aux liens entre la démocratisation et le développement socio-économique, entre l'aide pour le développement démocratique et les autres genres d'aide au développement. Il pense qu'il faut s'employer à établir des liens cruciaux entre ces deux volets du développement dans l'optique de la « participation des citoyens », y compris les plus démunis, et dans l'optique aussi du « rôle des femmes dans la démocratisation »⁹⁰. Jean-Louis Roy, de Droits et Démocratie, fait partie quant à lui des autres témoins qui ont parlé de la question des femmes. Dans son témoignage, il a en outre souligné les tendances sociodémographiques marquantes à prendre en considération dans l'univers de l'aide à la démocratie d'aujourd'hui et de demain : « Deux milliards de personnes naîtront au cours des 20 prochaines années, dont 90 p. cent dans les pays du Sud »⁹¹. » Voici ce qu'il a encore dit au Comité à cet égard :

[...] je crois que l'on doit se rappeler ce que nous savons tous — parfois, il vaut mieux le redire —, la moitié, soit 50 p. 100 exactement de la population du monde, a moins de 25 ans. Il y a 1,2 milliard d'humains qui ont entre 10 et 19 ans. Dans tous les pays où nous travaillons, dans tous ces pays du Sud, la population va croître dans les prochaines années, et le premier groupe d'âge aura entre 10 et 25 ans. **Nous devons parler de démocratie à ces jeunes, nous devons trouver des moyens innovateurs et avoir de vrais programmes à leur donner**⁹².

Carothers termine en faisant une mise en garde. Selon lui, il faudra davantage que des affirmations et des déclarations de bonnes intentions pour progresser sur les deux fronts à la fois, c'est-à-dire vers la démocratie et vers le développement en général. Le Comité souscrit à l'appréciation suivante de sa part : « Il existe un domaine de recherche potentiellement riche dans lequel on pourrait faire la synthèse des travaux de développement politique et socioéconomique, ce qui constituerait une tâche à la fois stimulante et colossale⁹³. » On peut et on doit allier l'aide pour le développement démocratique à l'aide au développement en faveur des pauvres si l'on veut obtenir de bons résultats. La démocratie n'a pas à être reléguée au second plan dans les efforts de développement⁹⁴.

4. La cohésion et la coordination font toujours défaut dans l'aide pour le développement démocratique tant au sein de chaque pays donateur qu'à l'échelle internationale. Les fournisseurs d'aide à la démocratie doivent remédier à cette faiblesse.

Quelle que soit la préférence exprimée à propos des approches de promotion de la démocratie avec coordination multilatérale (ou du moins à propos des approches compatibles les unes avec les autres), la coordination se fait rarement dans la pratique. Voici ce que dit George Perlin à cet égard : « les fournisseurs de services sur le terrain et les bénéficiaires de l'aide considèrent généralement que la complexité de mise en œuvre de l'aide à la démocratie a des conséquences néfastes [...] il n'y a pas de stratégie concertée pour chaque pays. L'aide est fournie à la pièce, selon les préférences et les compétences particulières des donateurs [...] certaines formes d'aide sont fournies par plusieurs donateurs (dont les programmes se chevauchent), alors que d'importants

besoins ne sont pas comblés⁹⁵. » Lors de son témoignage devant le Comité, M. Perlin a indiqué que les donateurs devaient veiller à la cohésion de leurs propres programmes et que le Canada pourrait donner l'exemple à cet égard :

Il y a une autre critique que l'on peut faire au travail effectué dans ce domaine, c'est la fragmentation des efforts déployés par les donateurs en raison du manque de cohérence des programmes mis en oeuvre dans divers pays. Nous pourrions élaborer au Canada des plans stratégiques d'assistance démocratique visant les pays dans lesquels nous souhaitons intervenir. Là encore, je souligne qu'à mon avis, il faut adopter une stratégie de gouvernance globale fondée sur la recherche relative à la situation particulière d'un pays particulier : les caractéristiques du pays, l'étape à laquelle il en est arrivé dans le processus de démocratisation, quelle était la situation antérieure et quelle est l'expérience que le pays a connue avant de démarrer le processus de développement démocratique⁹⁶.

Selon la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, l'ACDI a appris de ses activités sur le terrain « qu'instaurer la gouvernance démocratique est un processus complexe qui doit puiser dans un vaste éventail de connaissances. Ce processus doit être accompagné d'une stratégie et d'une vision globale. Il doit aussi faire l'objet d'efforts coordonnés tant à l'échelle nationale qu'internationale⁹⁷ ».

Plusieurs témoins, notamment Thomas Axworthy, David Donovan et Kevin Deveaux, ont exhorté le Comité à envisager une approche de coordination plus centralisée de l'aide canadienne au développement démocratique, approche qui impliquerait la création d'une nouvelle institution. D'autres témoins ont dit préconiser des moyens plus modestes pour améliorer la coordination entre les organismes canadiens ayant des activités de développement démocratique, de manière à ce que ces activités soient plus fructueuses. Le Comité pense quant à lui qu'il faut faire les deux. Nous allons examiner cette question plus en détail au chapitre 7 de la partie III du présent rapport, qui traite des nouvelles orientations des politiques canadiennes.

À ce stade-ci, le Comité voudrait souligner que le problème du manque de cohésion et de coordination demeure entier pour les fournisseurs d'aide à la démocratie, qui devront s'employer à le résoudre. Les États-Unis sont bien sûr eux aussi concernés par ce problème, compte tenu des importantes sommes d'argent qu'ils consacrent au domaine et de l'éventail d'organismes américains qui y œuvrent. Voici ce que dit à ce sujet Thomas Melia (directeur exécutif adjoint de *Freedom House* et professeur à la Walsh School of Foreign Service de l'Université Georgetown), que le Comité a rencontré à Washington :

[Il y a aux États-Unis] une communauté plutôt décentralisée de plusieurs milliers de coopérants, hommes et femmes, qui travaillent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration américaine, dans un éventail d'organismes publics, multinationaux ou privés, dont le siège est aux États-Unis, mais qui ont des ramifications partout dans le monde par l'intermédiaire de divers réseaux multinationaux. Ces gens ont accumulé, au cours des 20 dernières années environ, une expérience (et ont même acquis une véritable expertise dans certains cas) sur les programmes et les politiques pouvant contribuer au développement démocratique dans d'autres pays.

Cependant, il n'y a aucun centre « de commandement et de contrôle » relatif aux politiques de promotion de la démocratie. Il n'y a aucun endroit consacré à l'élaboration ou à l'application coordonnée d'une stratégie globale, même pour les organismes faisant partie de l'administration américaine. Au fil des ans, cet éventail d'acteurs a su communiquer régulièrement et coopérer la plupart du temps de manière fructueuse, tant au sein de l'administration américaine qu'à l'extérieur de celle-ci, entre Américains et étrangers. Le gros de la coopération pratique est de nature tactique. Elle se produit « sur le terrain », lors d'urgences où divers acteurs sont actifs et où les besoins des bénéficiaires potentiels s'expriment dans une situation très changeante qui nécessite des réactions rapides et qui exige de la part des fournisseurs d'aide en puissance qu'ils trouvent une façon de coopérer. Ils y arrivent souvent, mais l'expérience nous montre qu'il est beaucoup plus difficile (et même impossible à toutes fins utiles) de parvenir, sur une vaste échelle, à une coopération stratégique ou à une convergence autour des approches de la démocratisation [...] on a essayé à plusieurs reprises d'imposer la cohésion, mais ces efforts ont été vains jusqu'à maintenant⁹⁸.

Ian Smillie, du Partenariat Afrique Canada, a dit ceci au Comité : « Il y a peu de chance qu'une bonne gouvernance découle d'une liste de projets disparates, limités dans le temps, qui sont offerts par une dizaine de donateurs mal coordonnés⁹⁹. » Par la même occasion, il a prévenu le Comité qu'il ne suffirait pas d'améliorer la cohésion et la coordination pour obtenir de meilleurs résultats. Il faudrait aussi chercher à apprendre davantage par la mise en commun des connaissances, compte tenu de la complexité du champ d'application des politiques :

[...] certains détracteurs de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes reliant ensemble tous les aspects du programme. Une approche parcellaire, projet par projet, sans politique centrale évidente et sans gestion centrale, disent-ils, a peu de chance de donner de bons résultats. C'est peut-être vrai, mais étant donné la taille énorme du programme de gouvernance et du bilan limité des donateurs relativement à la promotion, de saines doses d'humilité et de prudence sont justifiées, ainsi qu'un bon jeu de freins au niveau des attentes. Étant donné la complexité du défi, on peut justifier des interventions sélectives, de concert avec d'autres donateurs, destinées à apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cependant, l'absence apparente, au Canada, d'un endroit où l'on peut regrouper, décrire, partager et se rappeler les leçons va à l'encontre de l'apprentissage qui fait si cruellement défaut dans ce domaine¹⁰⁰.

5. Il n'est pas facile d'évaluer les effets de l'aide à la démocratie en général ainsi que de projets et de programmes particuliers de démocratisation. Qui plus est, les donateurs s'occupent souvent assez peu de procéder à des évaluations. Il faut donc s'employer davantage à viser des objectifs réalistes exprimés sous forme de résultats, à tirer des leçons de l'expérience pratique et à faire de la recherche dans le but de rendre l'aide au développement démocratique plus efficace.

Thomas Carothers tirait la conclusion suivante dans un ouvrage écrit en 1999 :

De toutes les facettes de l'aide à la démocratie, c'est l'évaluation qui a le moins progressé. Les programmes de démocratisation ne sont pas faciles à évaluer parce qu'il est difficile pour les évaluateurs de s'entendre sur des critères de réussite précis dans le

domaine politique. Il est difficile d'établir des relations causales claires entre des projets donnés et des tendances politiques plus vastes. Dans la plupart des cas, au cours des années 1990, soit les promoteurs de la démocratie n'évaluaient pas du tout leurs programmes, soit ils commandaient des évaluations superficielles à des experts ne bénéficiant pas d'une indépendance véritable. Ce n'est qu'au cours des dernières années, avec la fin de la lune de miel de la démocratisation ayant commencé en 1989 et avec les pressions grandissantes pour justifier les budgets, que les fournisseurs d'aide ont commencé à prendre le sujet des évaluations plus au sérieux¹⁰¹.

Dans son ouvrage, Carothers se montrait sceptique devant les efforts de la *United States Agency for International Development* visant à employer sur le terrain un mode de gestion « axé sur les résultats » et des indices quantifiables de rendement. « La complexité et la rigidité du système engendrent des projets qui sont conçus pour s'y intégrer — pour produire “de bons chiffres” — plutôt que des projets conçus pour répondre aux besoins des pays qui se démocratisent¹⁰². » Il était aussi très réaliste à propos des résultats que pouvait donner l'aide fournie¹⁰³. Cinq ans plus tard, en analysant la situation, Carothers a dû constater qu'il n'avait pas vu beaucoup d'amélioration : « même si les activités de promotion de la démocratie se multiplient, nous ne disposons toujours, sur ce domaine, que d'une quantité assez limitée d'information épurée, compilée et organisée [...] dans l'ensemble, la promotion de la démocratie est toujours loin d'être assez étudiée, et l'écart entre ce que nous voulons accomplir et ce que nous connaissons à propos des moyens d'y arriver demeure toujours énorme¹⁰⁴ ».

D'autres analystes ayant eux aussi examiné attentivement la question sont arrivés à des conclusions semblables. Par exemple, Andrew Green et Richard Kohl ont souligné ainsi la présence de cet écart : « Depuis l'apparition de l'aide à la démocratie comme élément clé de l'aide étrangère au milieu des années 1980, le sujet est devenu important pour les organismes donateurs de tous genres dans le monde entier. Néanmoins, ce progrès n'a malheureusement pas fait l'objet d'une somme de travaux de recherche qui auraient permis d'analyser les répercussions de l'aide à la démocratie¹⁰⁵. »

Le Comité est d'avis que le Canada a les moyens de faire une contribution importante dans ce domaine et qu'il devrait le faire comme l'indique la prochaine section du présent chapitre.

2.1 La contribution canadienne pour combler le déficit des connaissances et de l'évaluation

Les témoins entendus avaient passablement de choses à dire au sujet des problèmes d'évaluation et du manque chronique de connaissances. Diane Ethier, professeure à l'université, s'est exprimée sans détour à cet égard : « Il y a des limites aux évaluations de l'USAID parce qu'il n'y a pas assez d'experts qui vont sur le terrain, ils y restent seulement trois semaines, ce qui n'est pas assez long, et ils ne rencontrent pas assez d'intervenants locaux. Alors, les évaluations de l'USAID pourraient être meilleures, mais c'est déjà mieux que ce qu'offre l'ACDI, qui n'a aucune évaluation¹⁰⁶. » Cette dernière affirmation est peut-être trop catégorique, puisque le président de l'ACDI, Robert Greenhill,

est venu dire au Comité que l'ACDI procédait à des évaluations de programme, souvent dans l'ensemble du pays, et que ces évaluations étaient publiques. Un service de l'ACDI se consacre aux évaluations et aux vérifications. M. Greenhill a ajouté ceci : « Nous aurons aussi, après avoir mis un nouvel accent sur la comptabilité, un chef audit executive qui fera des audits pour moi sur des programmes spécifiques, afin de nous assurer que l'argent est bien dépensé et donne des résultats¹⁰⁷. » (En revanche, Ian Smillie a mis le Comité en garde contre ce qu'il a appelé le « brouillard » d'une « programmation axée sur les résultats ». Il a ajouté : « C'est devenu une sorte de tyrannie de la programmation, qui a conduit l'ACDI et ses subventionnés à un excès de planification et d'aversion pour le risque, dans ce qui est essentiellement une activité émergente et encline au risque¹⁰⁸. »)

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité en octobre 2006, l'ACDI énonçait ainsi les « leçons retenues » de son expérience :

- Le renforcement de la gouvernance démocratique est un processus ni simple ni rapide. Il faut améliorer les compétences, les processus et les institutions de même que promouvoir et solidifier les liens complexes qui existent entre les règles juridiques, les droits, l'administration et la politique.
- Pour progresser, il faut bien connaître les valeurs universelles qui constituent le fondement de la gouvernance démocratique et avoir la volonté politique de les mettre en pratique.
- Les partenaires du développement ne veulent pas qu'on leur propose des modèles étrangers, ils veulent des connaissances pratiques.
- Les donateurs obtiennent de meilleurs résultats lorsqu'ils connaissent bien les rouages de la gouvernance démocratique et qu'ils apportent une aide ciblée et adaptée aux circonstances locales.
- Les programmes d'aide sont plus efficaces lorsqu'ils ne visent pas qu'une activité, telle une élection, et englobent les processus, les institutions et la culture démocratique connexe.

À part l'ACDI, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie) fait l'objet d'une évaluation quinquennale prévue dans la loi, évaluation dont les résultats sont soumis au Parlement, mais suscitent rarement beaucoup d'intérêt sur la scène politique¹⁰⁹. En Europe, l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite des Pays-Bas semble être le plus avancé en fait d'évaluation régulière des programmes du pays¹¹⁰.

Il reste qu'on en sait toujours trop peu sur ce qui fonctionne dans tel ou tel contexte. George Perlin est venu dire ceci au Comité : « il existe un grand besoin d'étudier les façons

d'améliorer l'efficacité de l'aide démocratique. Il n'existe pas d'outil efficace permettant d'évaluer l'aide démocratique. Nous avons des outils pour évaluer la façon dont nous gérons les projets mais nous n'avons pas de catégorie d'analyse ou d'outils pour faire la recherche que nous avons besoin d'effectuer pour définir quels sont les résultats souhaités¹¹¹. » Dans le même témoignage, il a dit également ceci : « Je veux dire en fait que nous pourrions faire un apport utile si le Canada devenait un centre de recherche¹¹². » Dans un mémoire présenté subséquemment au Comité, M. Perlin a précisé sa pensée concernant les problèmes du manque chronique de coordination, de planification stratégique et de connaissances puisées au fil de l'expérience. Selon lui, « les évaluations des besoins devraient être fondées sur des plans globaux centrés sur les pays et tenir compte des évaluations issues d'une recherche systématique à laquelle les experts locaux participent activement¹¹³. »

La curiosité du Comité a été piquée par la suggestion de M. Perlin voulant que le Canada agisse en chef de file sur la scène internationale pour résoudre ces problèmes, en établissant un « centre d'études des politiques sur le développement démocratique », au sujet duquel il donne les précisions suivantes :

Le principal objectif du centre serait de promouvoir une politique et des pratiques plus efficaces. Pour ce faire, il pourrait, par exemple, contribuer à la politique et aux pratiques administratives canadiennes et fournir des ressources visant à appuyer la réforme des pratiques et de la politique internationales. Il pourrait notamment :

- établir une base de données internationale sur les programmes et les projets, dont donateurs et praticiens pourraient se servir pour coordonner plus facilement leurs activités;
- établir une base de données sur les enseignements tirés de l'expérience;
- créer des instruments et des protocoles d'évaluation qui aideraient à bâtir un corpus international de connaissances sur les enseignements tirés;
- créer des stratégies de développement démocratique globales pour les pays auxquels le Canada fournit une aide, en faisant appel à des équipes de recherche combinant groupes d'experts locaux et internationaux, notamment des représentants des autres donateurs travaillant dans ces pays;
- aider à créer des plans stratégiques axés sur les pays similaires pour d'autres pays où le Canada intervient;
- appuyer la recherche universitaire sur les politiques et les pratiques exemplaires en matière d'aide au développement démocratique;
- établir des programmes de formation pour les administrateurs et les praticiens qui leur fourniraient les connaissances dont ils ont besoin pour prendre des décisions stratégiques efficaces¹¹⁴.

M. Perlin est d'avis que le centre en question « pourrait être établi comme agence au sein de l'exécutif ou comme agence indépendante relevant du Parlement par l'entremise d'un ministre, comme le CRDI [Centre de recherches pour le développement international] ». Le Comité préférerait nettement que le centre soit un organisme indépendant dont les travaux de recherche pourraient être consultés tant par des gens travaillant au sein d'organismes publics que par d'autres personnes. En outre, le centre devrait être financé un peu comme le CRDI, soit de manière à en préserver l'indépendance à l'égard du gouvernement.

Le Comité constate que le Canada a bien réussi avec la création (en 1970) du CRDI, à Ottawa, qui a acquis ses lettres de noblesse sur la scène internationale et dont le but est d'inciter les pays en voie de développement à répondre à leurs propres besoins sur le plan du savoir. La présidente de cet organisme, Maureen O'Neil, a affirmé devant le Comité que « la recherche dans les pays en développement [pouvait] favoriser l'essor de la démocratie¹¹⁵ ». Selon M^{me} O'Neil, « la recherche est propice à la libre investigation et au débat [et elle] élargit l'éventail de solutions concrètes face à des problèmes persistants. [Elle] contribue à rendre les gouvernements comptables de leurs actes [et elle] sert d'assise à des politiques fondées sur des données probantes ». ¹¹⁶ Néanmoins, M^{me} O'Neil a dû faire le constat suivant, qui est des plus clairs : « Les politiques d'aide à la démocratie devraient se fonder sur une recherche sérieuse, mais il est rare qu'elles le soient¹¹⁷. »

M^{me} O'Neil a précisé que le CRDI avait coopéré avec le Centre parlementaire et d'autres membres du « Conseil démocratique¹¹⁸ » dans ce dossier. Il en sera question plus longuement dans les parties II et III du présent rapport, qui sont consacrées aux politiques canadiennes. Le Comité souhaite relever les recommandations pertinentes à cet égard de Robert Miller, président du Centre parlementaire, qui disait ceci dans son témoignage d'octobre 2006 : « nous conseillons au gouvernement de créer un réseau de centres d'excellence canadiens du développement démocratique à l'échelle internationale. Ce type d'initiative soutiendrait des organisations canadiennes dûment sélectionnées afin de leur permettre d'acquérir une expertise considérable sur des questions essentielles liées au développement démocratique. Elle favoriserait également leur capacité à innover, à appliquer et à diffuser leur savoir¹¹⁹ ». Dans un mémoire remis au Comité, le Centre parlementaire propose au gouvernement de financer « un nouveau Programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie ». Il souhaite que l'on confie au CRDI « le mandat de concevoir et de gérer un tel programme »¹²⁰. Ainsi, le Centre parlementaire pense que le savoir doit être « ancré localement ». Selon lui, « les pays en développement doivent renforcer leurs capacités à soutenir des études et à entreprendre des recherches ancrées dans la réalité locale¹²¹ ».

Revenons maintenant à la première question d'importance que nous avons cernée relativement à l'aide à la démocratie, soit la participation qu'il faut susciter dans le pays bénéficiaire. Les Canadiens peuvent fournir de l'aide, mais doivent être bien conscients de ce que leur dit Paul Larose-Edwards : « Si vous voulez des résultats durables, vous avez intérêt à former des remplaçants locaux¹²². » Le Comité constate que le transfert de connaissances vers le pays bénéficiaire est l'une des premières leçons qu'il faut retenir au fil de la « courbe d'apprentissage » dont parle Thomas Carothers, qui précise par ailleurs ceci :

[...] les promoteurs de la démocratie doivent aider les pays bénéficiaires à bien comprendre et à bien utiliser l'aide à la démocratie. [...] On peut commencer par adopter des méthodes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation axées sur le pays concerné, ce qui est déjà un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'effet se limite chaque fois à un seul projet. Les promoteurs de la démocratie doivent entreprendre de traiter le sujet globalement [...] Les donateurs doivent faire connaître bien davantage leurs programmes d'aide à la démocratie dans les pays bénéficiaires, en diffusant largement, dans la langue locale, de l'information qui explique quels programmes sont mis en œuvre, qui en donne les objectifs et qui indique les partenaires¹²³.

Bref, il reste encore toute une série de questions importantes à traiter pour pouvoir progresser dans le domaine de l'aide internationale à la démocratie. Dans tous les cas, et le donateur, et le bénéficiaire ont besoin d'enrichir leur bagage de connaissances. Ce besoin existe quel que soit le type d'aide à la démocratie ou son champ d'application, y compris lorsqu'il s'agit de constituer un parlement et des partis politiques, ce dont il sera question en détail au chapitre 7.

Il importe de souligner que, quelle que soit la quantité de ressources affectées par le Canada au développement démocratique à l'avenir, et parallèlement aux nouvelles mesures canadiennes que nous présentons dans la partie III du présent rapport, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur de meilleures connaissances à propos des façons les plus efficaces d'utiliser les sommes d'argent destinées à l'aide à la démocratie. Nous sommes d'accord avec George Perlin pour dire que le Canada a les moyens de jouer un rôle de chef de file à cet égard et qu'il devrait le faire.

Recommandation 2

Le Canada devrait investir davantage dans l'acquisition de connaissances pratiques et dans la recherche relativement à l'aide au développement démocratique, pour que celle-ci soit plus efficace. L'information recueillie devrait servir à guider dans leur travail l'État fédéral lui-même — notamment la Section de la démocratie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI — de même que d'autres donateurs et des gens de l'extérieur du secteur public qui œuvrent dans le domaine. Plusieurs solutions devraient être envisagées pour appuyer la recherche indépendante d'une manière

coordonnée permettant aux décideurs et aux praticiens d'en profiter. On pourrait notamment envisager la création d'un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie qui relèverait du Centre de recherches pour le développement international, selon la suggestion du Centre parlementaire et d'un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique, selon la suggestion de George Perlin.

La recherche dont on pourrait s'inspirer pour établir les politiques devrait être axée particulièrement sur les questions ayant constamment une importance cruciale dans le domaine du développement démocratique, en particulier les questions suivantes :

- La nécessité de favoriser une démocratisation dont la paternité est locale et de porter attention aux dimensions locales du développement démocratique.
- La nécessité de veiller à ce que le développement démocratique soit considéré comme un droit et une valeur universels, conformément à la *Charte internationale des droits de l'homme*.
- La nécessité de lier l'aide au développement démocratique au phénomène plus vaste du développement social et économique des pays et aux mesures de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires d'aide publique au développement.
- La nécessité de tirer profit de l'expérience des ONG actives dans le domaine de l'aide au développement démocratique.
- La nécessité d'améliorer la cohésion et la coordination de l'aide au développement démocratique au sein de chaque pays donateur et dans une perspective multilatérale.
- La nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité du financement de l'aide à la démocratisation et la nécessité d'évaluer plus régulièrement et de manière plus réaliste l'efficacité des stratégies d'aide au développement démocratique poursuivies.

Le Comité reconnaît que l'aide canadienne au développement démocratique à l'échelle internationale a beaucoup progressé depuis ses débuts dans les années 1980. Nous élaborerons sur la question de l'évolution de cette aide au chapitre 4. Par ailleurs, il ressort nettement des témoignages entendus qu'il faudrait examiner de près l'ensemble de l'aide financière que le gouvernement du Canada consacre actuellement au

développement démocratique et dont l'essentiel provient du budget de l'ACDI. Une lacune a été particulièrement relevée, et c'est l'absence d'une évaluation sérieuse. Nous sommes donc d'avis qu'une évaluation indépendante détaillée de l'aide actuelle et de son efficacité s'impose.

Une solution consisterait à réunir un petit groupe indépendant d'experts, choisis après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes et approbation du Comité, qui aurait pour mandat de déterminer, parmi tous les mécanismes de prestation d'aide financière, lesquels permettent d'atteindre les objectifs déclarés efficacement, quelles formes d'aide sont le plus efficaces et où l'aide canadienne est le plus utile. Nous reviendrons sur ce point dans plusieurs recommandations ultérieures. Le Comité propose que le groupe indépendant dispose un délai d'un an pour préparer son rapport et que celui-ci soit déposé au Parlement et renvoyé au Comité.

Recommandation 3

Compte tenu des faiblesses observées dans l'évaluation des effets, par rapport aux sommes dépensées, de l'aide à la démocratie fournie par le Canada, le gouvernement devrait faire réaliser une évaluation indépendante dans l'année suivant l'attribution de tout financement public pour ce genre d'aide. Les résultats de l'évaluation devraient être soumis au Parlement et renvoyés au Comité. Cette évaluation pourrait être entreprise par un panel d'experts indépendant choisi à la suite de consultations de tous les partis à la Chambre des communes et de l'approbation du Comité.

Notes du chapitre 2

- 45 Peter Burnell, dir., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, 2000, p. 13. [traduction]
- 46 *Ibid.*, p. 36. [traduction]
- 47 Pour en savoir davantage sur le contexte de la création du NED, voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 30 et pages suivantes.
- 48 Burnell, *op. cit.*, p. 39 et pages suivantes. Concernant les justifications d'une aide accrue au développement démocratique dans le cadre de l'aide internationale, voir aussi George Perlin, « *International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers* », *Background Paper for research meeting on Good governance and aid effectiveness*, Ottawa, CRDI, 5 mars 2005, p. 2-6.
- 49 George Perlin, « *International Assistance to Democratic Development: A Review* », 2003, p. 12-13, tableau 1, « *Program Objectives and Activities in the Area of Democracy Assistance* », collection Documents de travail de l'Institut de recherche en politiques publiques, n° 2003-04, www.irp.org.
- 50 *Ibid.*, p. 13.
- 51 George Perlin, « Trouver une voie vers des politiques plus efficaces de promotion de la démocratie », mémoire présenté au Comité, 5 mars 2007, p. 1, note en bas de page n° 2.
- 52 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1, et mémoire présenté à cette occasion par l'ACDI.
- 53 Massimo Tommasoli, « *Democracy Building and the Political Dimensions of Development* », dans Institut international pour la démocratie et l'aide au processus électoral, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, 2005, p. 29-30.
- 54 *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*, 21 juin 2006, document de discussion du Conseil de l'Europe sur la promotion de la démocratie, <http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=show&mid=2>. [traduction]
- 55 Témoignage de Leslie Campbell devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international le 21 février 2007. M. Campbell devait témoigner devant le comité de la Chambre des communes à Washington le 5 février 2007, mais il a dû se rendre en Irak à l'occasion du décès, dans ce pays, de quatre membres du personnel du *National Democratic Institute*.
- 56 Peter MacKay, allocution à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/democracy_dialogue-fr.asp?lang_update=1.
- 57 Gordon Crawford, « Réunir les conditions propices aux réformes démocratiques : tirer des enseignements des principes démocratiques », communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 7.
- 58 Vidar Helgesen, « *Institutions and Beyond: Making Democracy Sustainable* », 2006, p. 5. [traduction]
- 59 Crawford, *op. cit.*, p. 2.
- 60 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 339. [traduction]
- 61 Roel von Meijenfildt, *Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie*, communication présentée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 10 janvier 2007, p. 13.
- 62 Ross Reid, « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 1.
- 63 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 1.
- 64 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 65 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 5.

-
- 66 Association du Barreau canadien, « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », janvier 2007, p. 8. Voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007.
- 67 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 12.
- 68 *Témoignages*, réunion 42, 27 février 2007.
- 69 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 2. Voici la description faite par M. Foster de la coalition Social Watch, en Inde : « C'est en fait une alliance d'organismes de la société civile et non un organisme séparé. Elle travaille à l'échelle nationale à surveiller des questions de gouvernance nationales, régionales et locales. Elle a pour objectif de veiller à ce que les organismes de la société civile et les citoyens participent véritablement au processus de gouvernance pour rendre la démocratie plus significative et participative. La surveillance des institutions de gouvernance les rendra responsables et transparentes. Elle cible quatre lieux clés de gouvernance : le Parlement, l'exécutif et son exécution de la politique publique, la Cour suprême et les administrations autonomes locales. Elle le fait dans une perspective de développement social et de reddition de comptes aux citoyens » (*ibid.*, p. 1). En ce qui concerne, de façon générale, les problèmes rencontrés par la société civile, voir *Strengthening Democratic Governance: The Role of Civil Society*, juin 2006, actes du congrès Wilton Park S06/10, présenté en collaboration avec l'*Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* de l'Université Harvard, <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WPS06-10/pdfs/WPS06-10.pdf>.
- 70 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 10.
- 71 Voir Thomas Carothers, « *Promoting Democracy and Fighting Terror* », *Foreign Affairs*, janvier et février 2003. Voir aussi Carothers, « *The Backlash Against Democracy Promotion* », *Foreign Affairs*, mars et avril 2006, <http://www.foreignaffairs.org/backissues/decade/2000>. En ce qui concerne les soupçons du monde musulman à propos de la stratégie des États-Unis au Moyen-Orient, voir Carrie Wicksham, « *The Problem with Coercive Democratization: The Islamist Response to the U.S. Democracy Reform Initiative* », *Muslim World Journal of Human Rights*, vol. 1, n° 1, 2004, article 6.
- 72 Carl Gershman et Michael Allen, « *The Assault on Democracy Assistance* », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, p. 37, <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Gershman-17-2.pdf> [traduction]. L'*Economist Intelligence Unit* compte, dans sa liste de 2006 des pays classés selon l'indice de démocratie, 30 régimes hybrides, notamment la Russie, Haïti et l'Irak. L'Afghanistan figure toujours parmi les 55 régimes autoritaires (voir Kekic, *op. cit.*, p. 4-5, tableau 1, « Indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* 2006 »).
- 73 *Ibid.*, p. 47. [traduction]
- 74 Thomas Carothers, « *Responding to the Democracy Promotion Backlash* », témoignage présenté lors d'une audience du Comité des relations extérieures du Sénat des États-Unis, 8 juin 2006, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18416&prog=zgp&proj=zdrf.zme>. [traduction]
- 75 Ivo Daalder et James Lindsay, « *Democracies of the World, Unite* », *The American Interest Online*, aperçu du numéro de l'hiver 2007, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?id=219&Mid=6>.
- 76 Gershman et Allen, *op. cit.*, p. 49-50. [traduction]
- 77 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 3.
- 78 *Ibid.*, p. 4. Le Comité a rencontré Richard Rowson, président du Council for a Community of Democracies, à Washington, le 6 février 2007.
- 79 Robert Herman et Theodore Piccone, dir., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, 2002, cités dans Schmitz, « *The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy* », 2004, p. 42, <http://www.irp.org/fasttrak/index.htm>. Le Comité a rencontré Theodore Piccone, directeur général du *Democracy Coalition Project* et représentant à Washington du Club de Madrid, le 6 février 2007, à Washington. M. Piccone a indiqué que les résultats d'une nouvelle étude sur les 40 pays visés par l'enquête de 2002 allaient paraître bientôt.
- 80 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 2.
- 81 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11.

-
- 82 Bernard Wood, *Quelques points de départ possibles*, communication présentée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 3-4. C'est l'auteur qui emploie les caractères gras et les soulignements.
- 83 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 9.
- 84 *Témoignages*, réunion 34, 5 octobre 2006, p. 7.
- 85 « L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », 2006, p. 3, voir Dani Rodrik et Roberto Rigobon, « *Rule of law, democracy, openness, and income: estimating the interrelationships* », *Economics of Transition*, vol. 13 n° 3, 2005; Daron Acemoglu et coll., « Income and democracy », *National Bureau of Economic Research*, document de travail n° 11205, mars 2005.
- 86 Cité par von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », p. 3. La version française de la déclaration se trouve dans le site des Nations Unies, à l'adresse <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10702.doc.htm>.
- 87 Hilary Benn, « La politique au service des pauvres : démocratie et développement », discours présenté par le centre d'études et de recherches Demos, Westminster Hall, 23 octobre 2006, p. 2, http://www.demos.co.uk/files/File/HB_speech_-_final.pdf (site en anglais).
- 88 « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », p. 3, voir Morton Halperin, Joseph T. Seigle et Michael M. Weinstein, « *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Peace and Prosperity* », *Council on Foreign Relations*, New York, Routledge, 2004.
- 89 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 1999, p. 344. [traduction]
- 90 *Ibid.*, p. 345. [traduction]
- 91 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ième} siècle », mémoire accompagnant le témoignage de vive voix du président de Droits et Démocratie, Jean-Louis Roy, 2 octobre 2006.
- 92 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 4. C'est nous qui employons les caractères gras.
- 93 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, p. 345. [traduction]
- 94 Voir aussi Carothers, « *The Sequencing Fallacy* », *Journal of Democracy*, janvier 2007.
- 95 Perlin, « *International Assistance to Democratic Development: A Review* », 2003, p. 19. [traduction]
- 96 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 97 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 2.
- 98 Thomas O. Melia, *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion*, septembre 2005, p. 9, document de discussion préparé pour le *Princeton Project on National Security du Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure*, http://www.wws.princeton.edu/ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf [traduction]. Voir aussi Melia, « *The Democracy Bureaucracy* », *The American Interest*, vol. 1, n° 4, été 2006, p. 122-130.
- 99 Ian Smillie, « Une assez bonne gouvernance? », mémoire présenté au Comité, janvier 2007, p. 3. Voir *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007.
- 100 *Ibid.*, p. 2-3.
- 101 Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, p. 339-340. [traduction]
- 102 *Ibid.*, p. 340. [traduction]
- 103 Comme le dit Carothers : « Dans l'ensemble, les programmes de démocratisation n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une influence secondaire parce qu'ils n'ont pas d'effet décisif sur les conditions sous-jacentes de la société qui déterminent largement la trajectoire politique d'un pays, à savoir : le caractère et le positionnement des principales forces politiques; les traditions politiques, les attentes et les valeurs propres à l'ensemble des citoyens; la présence ou l'absence de puissants éléments antidémocratiques. » (*Ibid.*, p. 341.) [traduction]
- 104 Carothers, « Introduction », *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, p. 2-3. [traduction]

-
- 105 Andrew T. Green et Richard D. Kohl, « *Challenges of Evaluating Democracy Assistance: Perspectives from the Donor Side* », *Democratization*, vol. 14, n° 1, février 2007, p. 163. [traduction]
- 106 *Témoignages*, réunion 34, 5 décembre 2006, p. 5. C'est nous qui employons les caractères gras.
- 107 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 13.
- 108 Smillie, « Une assez bonne gouvernance? », mémoire présenté au Comité, janvier 2007, p. 2.
- 109 Le Comité a tenu une audience sur la troisième de ces évaluations. Voir *Témoignages*, 38^e législature, 1^{re} session, réunion 17, 15 décembre 2004.
- 110 Voici ce que dit à cet égard une publication du NIMD : « Le NIMD est conscient qu'il œuvre dans un secteur d'activité – l'aide à la démocratie – qui est encore peu défriché. C'est pourquoi il met beaucoup l'accent sur l'évaluation régulière et externe de ses programmes. Des évaluations externes sont disponibles pour les programmes du Mozambique, du Guatemala, de la Bolivie et du Ghana. La direction du NIMD insiste pour que les activités du NIMD soient empreintes du désir d'apprendre et elle souhaite grandement mettre en commun les leçons tirées de l'expérience. » (*Support for Political Parties and Party Systems: The IMD approach*, La Haye, non datée, p. 13, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf)
- 111 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 112 *Ibid.*
- 113 Perlin, « Trouver une voie vers des politiques plus efficaces de promotion de la démocratie », mémoire présenté au Comité, 5 mars 2007, p. 2.
- 114 *Ibid.*
- 115 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 1.
- 116 *Ibid.*, p. 1-2.
- 117 *Ibid.*, p. 2.
- 118 En février 2007, le Conseil démocratique, qui avait été formé à titre de forum informel en 2005, comptait huit membres : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'ACDI, Élections Canada, le Forum des fédérations, le CRDI, l'Institut national de la magistrature, le Centre parlementaire et Droits et Démocratie (information tirée d'une note d'information préparée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007).
- 119 *Ibid.*, p. 11.
- 120 Le Centre parlementaire, « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », mémoire présenté au Comité, 11 janvier 2007, p. 6.
- 121 *Ibid.*
- 122 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 2.
- 123 Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, p. 346-347. [traduction]

CHAPITRE 3 APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE D'AUTRES PAYS DONATEURS

Je n'ai jamais rien d'autre à affronter que des problèmes complexes.

David French, administrateur général, Westminster Foundation¹²⁴

Il est important de rétablir l'aide à la démocratie à titre de bien public universel.

Mark Salter, agent de programme principal,
programme d'instauration de la démocratie et de gestion des conflits,
Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)¹²⁵

La promotion de la démocratie [...] n'est pas de la réingénierie sociale imposée par le haut.

David Lowe, vice-président, relations avec les gouvernements
et relations externes, National Endowment for Democracy¹²⁶

Notre travail consiste à aider les gens à comprendre par eux-mêmes.

Christopher Sands, Centre for Strategic and International Studies et International
Republican Institute¹²⁷

La démocratie doit se produire tous les jours de la semaine.

Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale des Nations Unies¹²⁸

Nous verrons dans la prochaine partie du rapport que le Canada a son expérience propre du développement de la démocratie à l'étranger. Il n'existe pas un modèle international ou étranger « idéal » qui pourrait être tout simplement greffé à l'expérience canadienne. Toutefois, l'expérience d'autres donateurs peut enrichir les connaissances à partir desquelles s'élabore la politique canadienne. Le Comité a été dans l'impossibilité de visiter des institutions de promotion de la démocratie en Allemagne et aux Pays-Bas, mais il les connaît bien. Il a rencontré des représentants d'organismes d'aide à la démocratie et des experts du domaine dans quatre pays scandinaves et au Royaume-Uni en octobre 2006 et aux États-Unis (Washington, D.C., et New York) en février 2007. Des organisations multilatérales étaient du nombre, notamment le secrétariat du Commonwealth, International IDEA et les Nations Unies.

Les réunions qu'il a tenues à l'extérieur du Canada ont amené le Comité à prendre conscience de l'éventail croissant et de la portée toujours plus large des activités dans le domaine de même que des nombreux canaux par lesquels est financée l'aide à

l'instauration de la démocratie. Le Comité n'a pas l'intention de tous les décrire dans le détail — l'information se trouvant dans la documentation analytique et sur les sites Internet des organisations¹²⁹ — mais il veut faire ressortir certains points qui pourraient alimenter la réflexion sur la politique canadienne. Dans le présent chapitre, il se concentre sur les donateurs en Europe et aux États-Unis, les approches multilatérales faisant l'objet du chapitre 8.

D'entrée de jeu, il convient de souligner qu'il existe un large consensus sur les questions critiques auxquelles se heurtent les promoteurs de la démocratie et qui ont été abordées au chapitre 2. Selon l'historique de leurs institutions propres et leurs niveaux de ressources, les donateurs réagissent chacun à leur manière. Il se peut que chacun d'entre eux ait sa propre définition de ce qui constitue le « développement démocratique » ou de ce que l'ACDI appelle la « gouvernance démocratique », mais tous sont conscients des défis planétaires et cherchent à accroître leur efficacité dans leurs activités d'aide à la démocratie.

Il convient de noter que le Royaume-Uni et les pays scandinaves ont atteint des ratios APD/RNB (aide publique au développement/revenu national brut) beaucoup plus élevés que le niveau global d'aide au développement du Canada (qui était de 0,34 p. 100 en 2005 et de 0,30 p. 100 en 2006; l'effort moyen des pays a été de 0,46 p. 100 en 2006)¹³⁰. En fait, l'Union européenne dans son ensemble s'est engagée à atteindre en 2015 l'objectif de 0,7 p. 100 fixé par l'ONU, certains pays s'étant donné pour objectif d'y parvenir avant. Trois des quatre pays scandinaves visités ont déjà dépassé cet objectif. La Finlande fait exception, son APD, qui était à 0,47 p. 100 en 2005, ayant chuté. On a dit au Comité que le taux serait de 0,43 p. 100 en 2007¹³¹; cependant, les chiffres du Comité d'aide au développement montrent qu'il est descendu plus bas en 2006, à 0,39 p. 100. Le pays s'est engagé à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 en 2010. Dans le cas du Royaume-Uni, le taux d'APD s'établissait à 0,48 p. 100 en 2005 et il est passé à 0,52 p. 100 en 2006. Le gouvernement de ce pays s'est engagé officiellement à le faire passer à 0,7 p. 100 d'ici 2013¹³².

Au Danemark, qui s'est engagé à maintenir un ratio APD/RNB de 0,8 p. 100 (chiffre de 2006), le plan des engagements du gouvernement de 2007 à 2011 insiste sur le soutien accru du Danemark au développement démocratique, à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption dans les pays pauvres. En 2007, le montant de 1 milliard de couronnes (192 millions de dollars canadiens) prévu pour ces activités, soit environ 10 p. 100 de l'APD, doit être augmenté de 500 millions de couronnes (96 millions de dollars canadiens)¹³³. Il convient de souligner ici que l'organisme danois d'aide au développement, DANIDA, n'est plus autonome et qu'il a été entièrement intégré au ministre des Affaires étrangères. Le Danemark ne possède pas de fondations appartenant à des partis politiques et n'a pas non plus d'institutions indépendantes de promotion de la démocratie.

L'aide danoise est en général ciblée, à long terme et axée sur les résultats, les deux tiers étant versée à l'Afrique. Johnny Flento, directeur pour l'Afrique, au ministère des Affaires étrangères, a déclaré au Comité que l'approche danoise est fondée sur la décentralisation sur le terrain, la propriété locale et la démocratie locale. La gouvernance est également un facteur décisif dans le choix des pays bénéficiaires. Cependant, il a reconnu que, parmi ceux qui donnent à l'Afrique, il existe encore « deux poids, deux mesures », car l'aide est conditionnelle au respect de normes sur les droits de la personne et la gouvernance démocratique¹³⁴.

Dans son exposé devant le Comité, Neil Webster, chef du Département de la recherche sur le développement : pauvreté, aide et politiques, à l'Institut danois des affaires internationales, a fait remarquer que le soutien de la démocratie participative enregistrait de grands succès, mais qu'il était encore très difficile d'instaurer des liens entre le niveau local et le niveau national de manière à donner une part de pouvoir à l'ensemble des citoyens, surtout dans les secteurs faibles et marginalisés de la société.

M. Webster a mentionné trois secteurs prometteurs et a fait une mise en garde :

- 1) on enregistre des progrès dans la décentralisation financière et la participation des populations locales aux processus d'établissement des budgets;
- 2) la réforme de la fonction publique va dans le sens d'une responsabilisation dans la mise en œuvre des services;
- 3) on constate le passage de la démocratie participative locale vers la démocratie représentative nationale, ce qui donne une voix à ceux qui ont traditionnellement été exclus. Il faut à cet égard examiner le rôle des partis politiques.

La préoccupation provenait du fait que DANIDA a tendance à adopter une « approche axée sur des principes » qui lui fait appliquer trop rigoureusement les conditions du versement de l'aide. Il faut bien réfléchir avant de simplement cesser de verser de l'aide et il faut également faire preuve de pragmatisme en s'attaquant à des problèmes comme la corruption. Il importe de ne pas compromettre le développement à long terme des institutions, particulièrement dans les États fragiles. Les donateurs doivent reconnaître que les contextes varient énormément d'un endroit à l'autre et qu'il faut être capable de déterminer qui sont les « moteurs du changement » dans chaque cas. La question du degré de confiance des pays donateurs envers les choix politiques exercés par d'autres pays se pose. Il reste, cependant, qu'en démocratie il faut respecter le résultat des processus décisionnels participatifs. La démocratie peut être un moyen de réduire la pauvreté. Il faut aussi reconnaître qu'elle peut aboutir à la contestation et à des conflits¹³⁵.

En Finlande, l'aide au développement a toujours été une fonction du ministère des Affaires étrangères. Dans ce pays, l'APD est très concentrée, les programmes bilatéraux visant huit pays. Comme au Danemark, l'APD en Finlande n'est pas encadrée par une loi, mais c'est ce que souhaiterait le Comité consultatif sur la politique de développement (où siègent des représentants de tous les partis politiques) en fixant l'objectif à 0,7 p. 100, comme le veulent trois partis. Il a également été souligné que la Finlande a célébré en 2006 le centenaire du suffrage universel lors des élections nationales.

Pour ce qui est des programmes d'APD finlandais pour la démocratie et la gouvernance, les fonctionnaires ont fait référence au guide intitulé *Thinking Strategically About Democracy Assistance*, qui a été publié par le ministère en novembre 2001¹³⁶. Ils ont souligné que ce guide était actuellement mis à jour en fonction de la collaboration dans le domaine avec l'UE et avec l'initiative de l'UE sur la gouvernance, qui s'inspire de l'expérience de tous les États membres. Environ 10 p. 100 de l'APD de la Finlande est consacrée aux activités liées à la gouvernance, définie en termes généraux et incluant le soutien budgétaire et la constitution de fonds locaux pour la coopération. Dans le cadre de l'effort de mise en place des institutions, il existe un programme Nord-Sud où les autorités finlandaises locales collaborent avec des gouvernements locaux dans des pays en développement. La Finlande mène également un programme en Afghanistan, quoique ce pays ne soit pas encore considéré comme un partenaire à long terme¹³⁷.

Fait notable, des membres du Comité sur la politique de développement ont déclaré au Comité que, même si la participation directe des partis politiques au développement de la démocratie a suscité une controverse au sein de la population, le groupe de travail appelé les Partis politiques de la Finlande pour la démocratie, ou Demo Finland, a été créé en 2005 et reçoit un très modeste financement de la part du gouvernement — 200 000 € par année en 2006 (environ 310 000 \$CAN), mais cette somme devrait augmenter en 2007¹³⁸. Actuellement, Demo Finland travaille surtout en Tanzanie — en coopération avec le Centre tanzanien pour la démocratie — et au Népal. Les projets visent à promouvoir le dialogue, les bonnes pratiques, la participation des femmes au processus décisionnel et l'éducation civique. Le concept derrière Demo Finland est né d'un livre blanc gouvernemental de 2004 où on lisait ceci :

Le respect des droits humains, de l'égalité en société et entre les sexes, de même que la promotion de la démocratie sont des préalables du développement. Faciliter et encourager l'implantation des conditions propices au fonctionnement du multipartisme et du parlementarisme instaure le climat favorable à l'établissement et au développement de la démocratie. Le gouvernement recherche des moyens de mettre de plus en plus à profit l'expérience et la participation des parlementaires et des partis politiques finlandais¹³⁹.

Après débat, il a donc été décidé que Demo Finland adopterait un modèle reposant sur le multipartisme (semblable à l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, NIMD) plutôt qu'un modèle reposant sur un jumelage de partis (semblable aux fondations ou aux instituts des partis, comme en Allemagne, en Suède et aux États-Unis). Comme l'a déclaré un membre du Comité sur la politique de développement :

« Le modèle néerlandais nous convient mieux parce qu'il repose sur le multipartisme¹⁴⁰. » Plusieurs témoins, notamment l'expert de renom Thomas Carothers, à Washington, D.C.¹⁴¹, ont aussi déclaré que le NIMD serait probablement le meilleur modèle pour le Canada si le gouvernement du Canada et les partis politiques représentés au Parlement décidaient de s'intéresser aux partis politiques comme composante du développement de la démocratie. Le Comité reviendra à cette question au chapitre 7 du rapport, qui contient une section consacrée au rôle des partis politiques et des parlementaires dans l'aide à la démocratie.

En Suède, pays qui s'est engagé à atteindre un ratio APD/RNB de 1 p. 100 (il était de 0,92 p. 100 en 2005 et est passé à 1,03 p. 100 en 2006 selon les chiffres du Comité d'aide au développement), on a mentionné au Comité que la population appuyait fortement l'APD et que le parlement et la société civile avaient pris un engagement ferme en faveur de cette aide. En Suède, l'adoption d'un cadre législatif pangouvernemental pour garantir la cohérence dans l'atteinte des objectifs de développement équitable et durable s'est faite à l'issue des travaux d'une commission parlementaire qui se sont étalés sur deux ans. L'aide à la gouvernance démocratique représentait environ 10 p. 100 de l'APD suédoise et on s'attend à ce que le nouveau gouvernement élu à l'automne 2006 accorde encore plus d'importance à ce type d'aide. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ont mentionné qu'un de leurs défis consistait à identifier les « agents du changement ». Dans le cas du Bélarus, qui est une cible majeure, la Suède travaillera par l'intermédiaire des médias et des partis politiques¹⁴². L'organisme suédois d'aide au développement, SIDA, qui gère 50 p. 100 des dépenses du pays au titre de l'APD, verse 30 millions de couronnes (4,6 millions de dollars canadiens) par année — somme qui devrait augmenter — aux fondations des partis politiques suédois en fonction du nombre de sièges que chaque parti détient au parlement.

Les fonctionnaires du SIDA ont déclaré au Comité que l'organisme aborde le développement sous l'angle des droits. Les trois principaux secteurs d'aide à la gouvernance démocratique sont : la gouvernance dans le secteur public et l'administration publique; les réformes du secteur juridique; les institutions et la culture démocratiques, notamment au niveau local. Une difficulté provient du fait que les progrès ne se mesurent pas uniquement en termes de correctifs techniques ou de modifications des institutions. Il faut une analyse poussée des rapports entre les différents pouvoirs, tant formels qu'informels. Une autre difficulté est la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et la coordination des donateurs¹⁴³. Une troisième est l'établissement d'un processus hiérarchique de reddition de comptes concernant les droits à l'intention des citoyens. Finalement, une quatrième consiste à réussir à instaurer une gestion des programmes axée sur les résultats grâce au recours aux bons indicateurs d'évaluation. Il est très difficile, mais nécessaire, d'évaluer les résultats sur la démocratie.

Des programmes de développement de la démocratie ont été mentionnés dans les secteurs suivants :

- Renforcement du système parlementaire. Cela inclut la participation des parlements aux processus budgétaires et aux autres activités de planification du développement, notamment dans la préparation des documents sur une stratégie de lutte à la pauvreté (utilisés par les institutions financières internationales). Des activités sont bilatérales, d'autres multilatérales et font intervenir les réseaux internationaux de parlementaires. Le parlement suédois est jumelé aux parlements du Vietnam et du Timor-Oriental.
- Soutien des élections. SIDA essaie de travailler pour le long terme à la gestion des élections et aux questions d'éducation civique et d'éducation des électeurs. Des projets menés au Kenya ont été mentionnés.
- Soutien des partis politiques. Les travaux à cet égard ont été entrepris en 1996 et sont devenus permanents en 2002. SIDA travaille par l'intermédiaire de sept fondations de partis politiques en s'inspirant du modèle allemand, où chaque parti a sa fondation, plutôt que du modèle néerlandais, où il n'existe qu'une seule fondation pour tous les partis. Une évaluation approfondie du soutien des partis politiques sera effectuée en 2009.

Le Comité n'a pas eu le temps de rencontrer des représentants des fondations des partis politiques. Cependant, il a eu des réunions avec des cadres de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), qui a son siège à Stockholm. L'IDEA est une institution intergouvernementale fondée sur la connaissance dont l'objectif est de « convertir les résultats de la recherche en outils pratiques ». Il entretient des liens étroits avec le Centre de recherches sur le développement international, ici, au Canada¹⁴⁴. Un des trois secteurs où l'IDEA a concentré son action en 2006 a été les partis politiques et la participation (avec un volet « femmes en politique »), les deux autres étant les processus électoraux et l'instauration de la démocratie et la gestion des conflits. Le Comité a déjà mentionné au chapitre 1 la méthode d'évaluation de la démocratie participative utilisée par l'IDEA. Au chapitre 7, il reviendra sur les constatations de l'IDEA concernant le développement des partis politiques telles que les lui a présentées Roger Hällag, chef du programme des partis politiques¹⁴⁵.

Comme en Suède, il existe en Norvège un soutien très fort de la population pour l'APD, qui devrait atteindre 0,97 p. 100 du RNB en 2007 (elle se situait à 0,93 p. 100 en 2005 et à 0,89 p. 100 en 2006), soit environ 3,5 millions de dollars canadiens. Un des grands objectifs de l'aide au développement de la Norvège est « la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de la personne », et la gouvernance est un des cinq grands secteurs d'intervention. La gouvernance, définie en termes généraux, reçoit environ 18 p. 100 de l'APD¹⁴⁶. Lors d'une réunion avec des membres du comité parlementaire permanent des affaires étrangères, on a souligné qu'un débat faisait rage sur les priorités de l'APD — dans quels secteurs la Norvège possède-t-elle la meilleure compétence et les meilleurs avantages comparatifs? —, l'efficacité de l'aide au développement et les défis à

relever en Afghanistan où la composante militaire et l'aide au développement se combinent.

Il y a eu beaucoup de discussions avec le Comité sur le défi que pose la promotion d'un système multipartite en y intégrant des éléments de reddition de comptes. En Norvège, les partis ne s'entendent pas sur la manière, pour eux, de fournir leur aide; une ligne de fracture sépare les partis (comme le parti travailliste) qui ont établi des réseaux de soutien internationaux entre partis de même allégeance et les petits partis, qui n'ont pas cet avantage. Néanmoins, un tout nouveau Centre norvégien pour le soutien de la démocratie, qui regroupe tous les partis, a été créé. Sa présidente intérimaire, Marit Nybakk, a expliqué qu'il était important de disposer de tels mécanismes pour être en mesure de soutenir les partis politiques à l'étranger dans le but d'assurer la formation, le renforcement des capacités des organisations, l'accroissement du rôle des femmes, etc. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de NORAD ont insisté sur l'importance de l'indépendance de ce centre. Selon ses lignes directrices, un processus concurrentiel doit servir à décider quels projets présentés par les partis politiques seront financés, et des projets conjoints doivent également être soutenus. Ce financement demeure une très petite portion de l'aide à la gouvernance démocratique. Le débat sur la meilleure façon d'apporter une aide par l'intermédiaire des partis politiques dure encore en Norvège. L'ancienne stratégie de soutien du développement de la démocratie ne comportait pas cet élément. NORAD souhaiterait que cela se fasse modestement et que ce soit confié aux ambassades. Le soutien des partis politiques est une question délicate qui exige attention et prudence¹⁴⁷.

Le Comité a rencontré des représentants du Centre norvégien pour le soutien de la démocratie, qui lui ont dit que le centre était devenu un organisme permanent en 2006, après avoir été créé comme projet pilote en 2002. Les projets financés sont modestes étant donné que le centre ne disposait, en 2006, que de 600 000 € (857 000 \$CAN), budget de financement passé à 850 000 € (1 215 000 \$CAN) in 2007¹⁴⁸. Soulignons que le centre a été créé à la demande des sept partis politiques représentés au Storting, qui est le parlement norvégien. Le Comité y reviendra au chapitre 7.

Lors de son passage à Oslo, le Comité a également rencontré des représentants de la Banque de ressources norvégiennes pour la démocratie et les droits de la personne (NORDEM), qui a servi d'inspiration à CANADEM, organisme canadien dont il sera question dans la partie II du rapport. NORDEM a été créé en 1993 par le ministère norvégien des Affaires étrangères. Il s'agissait alors d'un projet du Centre norvégien des droits de la personne de l'Université d'Oslo. À l'époque, c'était le premier programme en son genre dans le monde. Il vise à combler à très court préavis les besoins en personnel qualifié pour remplir des missions de promotion de la démocratie et des droits de la personne. La principale fonction de NORDEM consiste à recruter et à former du personnel pour des détachements auprès d'organisations internationales qui se consacrent à la promotion de la démocratie et des droits de la personne. NORDEM peut compter sur une liste de 250 spécialistes et a organisé 1 700 détachements depuis 1993. L'organisme a

conçu le premier guide de travail sur le terrain dans le domaine des droits de la personne (en 1997 et révisé en 2001), a participé à l'élaboration de la méthode d'observation des élections et a produit des lignes directrices pour l'observation du vote électronique¹⁴⁹.

Au Royaume-Uni, qui est un plus grand donateur, le Comité a rencontré David French, directeur général de la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD), ainsi que le député travailliste Hugh Bayley, président du conseil d'administration de la WFD, dans le cadre d'une réunion avec le président et les membres du Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international. La WFD a été créée en 1992 en tant qu'organisme parrainé par le gouvernement, mais elle dispose d'un haut degré d'indépendance. Elle constitue un partenariat entre le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) et les partis politiques britanniques, et 50 p. 100 des fonds qu'elle reçoit vont à ces derniers pour leur permettre d'offrir une aide de parti à parti.

Selon M. French, la WFD est clairement un organisme de développement politique et est parfaitement à l'aise avec les sensibilités politiques en cause. La participation des partis politiques s'est faite à l'initiative de simples députés. On retrouve à la WFD le financement de base des fondations des partis politiques comme ce qui se fait au *National Endowment for Democracy* des États-Unis, quoique à bien plus petite échelle. En outre, la WFD permet la participation d'hommes et de femmes politiques encore actifs et n'a pas de bureaux dans d'autres pays. La WFD cherche à raffermir ses rapports avec le ministère du Développement international (DFID) sur la base de son livre blanc de juillet 2006 intitulé *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*¹⁵⁰, qui est à l'origine de la création d'un fonds pour la démocratie doté de 100 millions de livres sterling (212 millions de dollars canadiens). Cependant, en ce moment, ces fonds ne peuvent pas servir au développement des partis politiques, ce que désapprouve la WFD¹⁵¹.

M. Bayley a fait remarquer que le niveau de financement de la WFD — 4,1 millions de livres sterling (8,7 millions de dollars canadiens) en 2005-2006 — est très modeste comparativement aux sommes dépensées par le DFID pour la gouvernance, et qui devraient augmenter compte tenu de l'accent qui a été mis sur ce secteur dans le livre blanc de juillet 2006. Le soutien du DFID pour la bonne gouvernance est plus large que si ce soutien ne visait que la démocratie politique. Toutefois, comme le président du comité restreint, le député libéral-démocrate Malcolm Bruce, l'a déclaré, la bonne gouvernance est soutenue par la bonne démocratie. Le rôle précis de la WFD est le soutien du développement de parti à parti et les démarches en vue d'obtenir plus de fonds du FCO et du DFID pour mener des projets spéciaux, par exemple à la Sierra Leone. Il sera question plus en détail de l'approche de la WFD au chapitre 7.

D'un point de vue plus général, la réunion avec les membres du comité restreint a fait ressortir que tous les partis appuyaient le mandat législatif de l'APD du Royaume-Uni — le Parlement a adopté l'*International Development Act* en 2002¹⁵² — en raison de la décision, prise en 1997, de donner au DFID une identité propre distincte de celle du FCO. Il a également été souligné que le gouvernement du Royaume-Uni s'était engagé à atteindre l'objectif de 0.7 p. 100 de son RNB d'ici 2013 (ce pourcentage était de

0,52 p. 100 en 2006). Pour ce qui est de l'approche du développement démocratique, M. Bayley a avancé que l'on ne pouvait pas se borner à un modèle unique de démocratie électorale. Il faut faire intervenir les collectivités et les réseaux locaux. Il a donné l'exemple de l'Afghanistan et de la République démocratique du Congo. Il en est ainsi pour que « la démocratie soit développée, testée et édifiée à partir de la base ». La députée travailliste, Anne McKechnie, a ajouté qu'une question importante était : « Comment établir des liens directs entre les citoyens les plus pauvres et l'État? » Selon elle, ce n'est certainement pas en imposant nos structures pour faire face à des réalités locales complexes et il faut être sensible à la question des sexes dans le développement démocratique¹⁵³.

L'aide à la démocratie s'inscrit dans le programme de développement international du Royaume-Uni. Une des neuf activités prioritaires sur la scène internationale énoncées dans le document *Active Diplomacy for a Changing World* produit par le FCO en 2006 est « promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté en agissant sur les droits de la personne, la démocratie, la bonne gouvernance et la protection de l'environnement¹⁵⁴ ». Le FCO a un Bureau de la démocratie et de la bonne gouvernance dont la politique mentionne, entre autres choses, que le Royaume-Uni exerce des pressions sur les gouvernements qui n'utilisent pas les pratiques et les processus démocratiques, et appuie ceux qui essaient de se doter d'institutions démocratiques et d'achever leur démocratisation, en insistant sur la représentation et la participation des segments les plus démunis de la société¹⁵⁵.

La majeure partie de l'aide à la gouvernance démocratique accordée par le Royaume-Uni est canalisée par le DFID — comme elle l'est par l'ACDI, au Canada. Au chapitre 2, on a mentionné le discours prononcé en octobre 2006 par le ministre du Développement international Hilary Benn et intitulé « La politique au service des pauvres : démocratie et développement »¹⁵⁶. Cependant, comme Peter Owen, conseiller principal sur la gouvernance à la Division de la politique du DFID, l'a fait remarquer au Comité : « Il n'y a pas de livres de recettes pour nous aider dans ce domaine¹⁵⁷. » En élaborant l'approche du DFID, les fonctionnaires ont insisté sur l'importance de bien comprendre la dynamique politique de chaque contexte, y compris au niveau local, et d'effectuer des analyses régulières de la gouvernance dans le pays. On doit rechercher les principaux moteurs du changement dans chaque société, mais il importe également de bien choisir les ONG avec lesquelles on décidera de travailler. Il a été souligné que le DFID avait abandonné les conditions strictes dans ses programmes, sauf pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, des droits de la personne et de la bonne gestion financière. Le DFID utilise également des indicateurs de gouvernance comme ceux que produit la Banque mondiale. Cependant, il faut les utiliser avec précaution et les adapter de sorte qu'ils prennent une dimension locale dans chaque contexte. Pour produire des changements dans la gouvernance au niveau de la société, il faut parfois viser le très long terme.

Dans le mémoire que le DFID a présenté au Comité, on trouve une section intitulée « Leçons à retenir », qui présente les éléments suivants :

- La bonne gouvernance ne concerne pas que les gouvernements
 - Elle concerne aussi les partis politiques, les parlements, l'appareil judiciaire, les médias, la société civile et le secteur privé;
- Les libertés font partie du processus de développement;
- La démocratie véritable semble engendrer d'autres progrès en matière de développement;
- Pour trouver et concevoir les bonnes interventions, il faut **bien comprendre le contexte**;
- Et **établir des priorités**.¹⁵⁸

Avant de passer au cas vaste et complexe des États-Unis, il convient de mentionner le rôle croissant de l'Union européenne. Le Traité sur l'Union européenne de 1993 établit comme objectif explicite de la politique étrangère et de sécurité commune le développement et la consolidation de la démocratie et la primauté du droit ainsi que le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales¹⁵⁹. Par la suite, l'UE a adopté l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), dont le but est de « promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et la prévention des conflits dans des pays tiers en finançant des activités visant ces objectifs¹⁶⁰ ». Le budget annuel de l'IEDDH est d'environ 100 millions d'euros (155 millions de dollars canadiens) et il sert à financer des projets dans plus de 30 pays¹⁶¹. Roel von Meijenfeldt, directeur exécutif de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, a mentionné les progrès récents survenus à l'UE dans un mémoire qui a été distribué aux membres du Comité en janvier 2007 :

- l'Unité des politiques du Conseil des ministres de l'UE a, de concert avec la Commission européenne, produit en juillet 2006 un premier document de discussion sur le thème de la promotion de la démocratie par l'UE, intitulé *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*. [<http://www.democracyagenda.org/modules.php?mop=modload&name=Upload&file=index&op=getit&fid=15>] Ce document fait actuellement l'objet de discussions au sein du Conseil de l'UE, par le Comité de la paix et de la sécurité des États membres de l'UE;

- les membres du Parlement européen ont formé un « caucus pour la démocratie », qui se réunit pour faire progresser le dossier de l'aide à la démocratie par l'UE;
- à la suite de longues négociations avec la Commission européenne et le Conseil, le Parlement européen a accepté en décembre 2006 un nouveau règlement portant création d'un instrument de financement pour la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans le monde, qui prévoit une ouverture pour l'aide au développement des partis politiques; [...]
- on a pris une initiative en vue de la création de la *Fondation européenne pour la démocratie par le partenariat* [<http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc>]. Cet organisme, qui fonctionnera indépendamment des institutions de l'UE, devrait constituer une plaque tournante de l'information sur les activités concernant l'aide européenne à la démocratie, et sera investi d'un pouvoir subventionnaire lui permettant de réagir avec souplesse et adaptabilité aux possibilités de promotion de la démocratie¹⁶².

Pour leur part, les institutions des États-Unis sont de grande taille et bien dotées en fonds, comme il convient pour la superpuissance mondiale, mais elles ont aussi bien de grands désavantages que de grands avantages. L'APD nette des États-Unis ne représentait que 0,22 p. 100 du RNB en 2005, mais, selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, cela représentait une augmentation de 36,5 p. 100 en termes réels, pour un total de 27,6 milliards de dollars américains, soit le plus haut niveau depuis 1986. Toutefois, en 2006, le ratio APD/RNB est descendu à 0,17 p. 100. Pour ce qui est du soutien de la démocratie, la United States Agency for International Development (USAID) est le plus grand organisme du monde chargé de de l'implantation de programmes de promotion de la démocratie, et son budget réservé à cette fin s'élevait à 833 millions de dollars américains au cours de l'exercice financier 2006¹⁶³. De plus, la *Millennium Challenge Corporation*, qui a été créée en 2004 pour administrer le *Millennium Challenge Account*, dont le budget s'élevait à 1,5 milliard de dollars américains en 2005, lie explicitement le versement de l'APD au respect de pratiques de « bonne gouvernance » par les pays bénéficiaires. Thomas Carothers a fait remarquer au Comité que, après l'énorme expansion que l'on a donnée à l'aide à la démocratie depuis les années 1980, et avec le consensus selon lequel cette aide va de pair avec le développement économique, il existe maintenant une controverse et un débat d'une ampleur jamais vue ces 20 dernières années. « La question est en transition » dans la foulée de la guerre en Irak et d'un recul plus général des promoteurs de la démocratie (par exemple en Russie)¹⁶⁴.

Lors des réunions avec Paula Dobriansky, sous-secrétaire, *Democracy and Global Affairs*, Département d'État des États-Unis, et d'autres hauts fonctionnaires¹⁶⁵ — menées selon les règles de Chatham House — le Comité a senti que ses interlocuteurs étaient sensibles aux questions critiques auxquelles se heurte la promotion de la démocratie

aujourd'hui. Fait à noter, M^{me} Dobriansky, dont le titre a été changé en 2005 pour inclure explicitement la démocratie, est également directrice exécutive du Comité consultatif sur la promotion de la démocratie auprès de la secrétaire d'État Condoleeza Rice. Il a par exemple été mentionné qu'en liant démocratie et développement¹⁶⁶, la population des pays bénéficiaires doit sentir que la démocratie donne des résultats positifs. Le travail de démocratisation doit être adapté à chaque contexte et ne doit pas être un modèle transplanté. En outre, les collectivités locales revêtent une grande importance.

Il a été fait allusion aux réactions hostiles contre la démocratie dans certains pays (régression en Russie, défi en Chine) et au plus grand recours à la Communauté de démocraties et à la recherche de stratégies efficaces. La discussion a également porté sur l'Initiative de partenariat au Moyen-Orient, qui prévoit l'aide à la réforme de l'éducation, des parlements et des partis politiques, ainsi que des pactes de la *Millennium Challenge Corporation* qui portent sur des projets pensés localement, surtout dans le domaine de l'éducation, et menés principalement par des ONG dans le monde musulman. Pour ce qui est de l'aide parlementaire, la demande doit venir des parlements des pays bénéficiaires eux-mêmes, mais il pourrait y avoir un secrétariat international pour faciliter l'aide interparlementaire.

La nature nécessairement risquée de la promotion de la démocratie et la difficulté d'amener tous les organismes des États-Unis à suivre une orientation cohérente ont été mentionnées. Il semble y avoir eu quelques tensions entre le Département d'État et USAID. Coordonner les stratégies d'un pays donné pose encore des difficultés et doit se faire sur le terrain même. En fait, lors d'une réunion distincte tenue le 6 février 2007, Thomas Melia, directeur adjoint de Freedom House, a parlé de son travail sur la « bureaucratie de la démocratie » aux États-Unis, mentionné au chapitre 2, où il analyse les nouvelles initiatives de l'administration Bush, qui a accentué le rôle du Département d'État¹⁶⁷. À son avis, il existe un véritable fouillis de programmes qui « ne sont pas regroupés ». Même le Pentagone se mêle d'édification de nation sans beaucoup de surveillance politique¹⁶⁸.

Au cours des réunions du Comité avec les hauts fonctionnaires d'USAID, le 5 février 2007, le sous-administrateur adjoint, Paul Bonicelli, a déclaré : « Nous considérons la promotion de la démocratie comme étant un exercice de développement en bonne partie. » Il est vrai qu'il y a eu des réactions hostiles, mais « il est impossible d'établir une saine gestion publique sans la démocratie ». Il a reconnu qu'une réforme était en cours au sein d'USAID afin de parvenir à une meilleure coordination globale des responsabilités¹⁶⁹. Les législateurs devraient être invités à participer à cette réforme. L'APD des États-Unis vise cinq grands objectifs : paix et sécurité; gouvernement démocratique et juste; investissements dans les gens; croissance économique; aide humanitaire.

L'*Office of Democracy and Governance* a des programmes sur les élections, la primauté du droit, la société civile et la promotion de la bonne gouvernance. USAID a également créé un *Office of Military Affairs* afin de s'occuper des rapports croissants entre

la sécurité et le développement. Maria Rendon, de l'*Office of Democracy and Governance*, a expliqué que les synergies avec la gouvernance démocratique sont reconnues jusqu'au niveau local et que la secrétaire d'État Rice tente de coordonner l'ensemble des efforts déployés par les États-Unis.

Gerald Hyman, expert-conseil auprès d'USAID¹⁷⁰ et ancien directeur de son *Office of Democracy and Governance*, a souligné que l'aide à la démocratie faisait partie de l'APD et qu'il fallait reconnaître que l'élément gouvernance était essentiel (en citant le cas d'Haïti). La démocratie n'est pas seulement accessoire, elle est un droit et une valeur en soi. M. Hyman a insisté sur le fait que le Canada avait un rôle à jouer dans des pays comme Cuba, où les États-Unis ont un passé lourd et encombrant. Il est vrai que l'influence de la Chine inquiète et qu'il y a un recul en Russie, mais il y a aussi des succès en Europe de l'Est. Il faut un « front uni des pays démocratiques ». La collaboration avec l'ACDI va dans ce sens. Il a reconnu que le Canada pouvait faire des choses que les États-Unis ne pouvaient pas faire.

M. Bonicelli a évoqué l'importance de « renforcer la capacité à l'échelle locale ». Il a mentionné l'*Office of Transition Initiatives*, qui aide les partenaires locaux à faire avancer la cause de la paix et de la démocratie en priorité dans les pays sujets à des conflits. Il a également abordé la nécessité d'effectuer des évaluations, notamment dans le cas du versement d'une aide multilatérale. Les États-Unis travaillent avec le Fonds des Nations Unies pour la démocratie. Cependant, la coordination de l'aide multilatérale reste l'exception plutôt que la règle.

Le 5 février 2007, le Comité a également rencontré des cadres supérieurs du *National Endowment for Democracy* (NED, <http://www.ned.org/>) ainsi que de deux des principales organisations bénéficiaires de ses fonds, le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI, <http://www.ndi.org/>) et l'*International Republican Institute* (IRI, <http://www.iri.org/>)¹⁷¹. Le Comité y a déjà fait allusion au chapitre 2. Il souligne ici que les deux instituts affiliés aux partis politiques, le NDI et l'IRI, ont un budget annuel combiné (200 millions de dollars américains) nettement supérieur aux crédits annuels que le Congrès accorde au NED, soit environ 80 millions de dollars américains, ce qui fait dire que le total des ressources de la « famille » NED est assez impressionnant.

Vin Weber, ancien congressiste et président du conseil d'administration du NED, a déclaré au Comité que le NED avait un vaste mandat qui dépassait largement le cadre des élections — « Nous discutons toujours des conditions préalables à l'établissement de la démocratie » — et cherchait à conclure des partenariats utiles avec d'autres donateurs afin de travailler dans les pays bénéficiaires. M. Weber a également fait allusion au fait que le NED tente de réagir au mouvement contre la promotion de la démocratie constaté ces dernières années. Le vice-président de la section *Government and External Relations* du NED, David Lowe, a souligné que l'organisme publie le *Journal of Democracy* et parraine le Mouvement mondial pour la démocratie (<http://www.wmd.org/>). Comme il le déclare : « Nous croyons fermement que cela [la promotion de la démocratie] est un mouvement mondial. » Le soutien de la démocratie ne devrait pas consister à faire la promotion des

intérêts nationaux d'un pays en particulier. Le problème des multiples donateurs peut être atténué en passant par les réseaux internationaux comme le Mouvement mondial pour la démocratie.

Ivan Doherty, directeur des programmes des partis politiques au NDI, a affirmé que, même s'il est associé au Parti démocrate, le NDI s'efforce de travailler avec des partis politiques de toutes les tendances et avec trois associations internationales de partis, et il se présente comme une organisation internationale qui possède 60 bureaux locaux répartis dans le monde. Le NDI œuvre dans un contexte de multipartisme et s'occupe également de questions de développement liées aux processus de démocratisation et favorables aux démunis. Répondant à une question sur le rôle des parlementaires, M. Doherty a répondu que, selon lui, il fallait qu'un plus grand nombre d'hommes et de femmes politiques s'impliquent dans le développement des systèmes politiques.

Christopher Sands, associé à la plus modeste IRI, qui ne travaille qu'avec un réseau international de partis conservateurs, a parlé des attentes locales irréalistes et de la nécessité d'enseigner aux autres comment utiliser les institutions démocratiques, de même que de l'importance de travailler avec les populations locales et de « ne pas exporter notre modèle ». Il a également mentionné la participation de l'IRI à des programmes d'éducation des électeurs. M. Sands a été très positif au sujet de la possibilité que le Canada fasse davantage sur le terrain compte tenu de son expérience de la formation des partis politiques et du fédéralisme.

Au cours des discussions avec les membres du Comité, M. Weber a mentionné le malheureux amalgame que beaucoup de gens font entre la promotion de la démocratie et l'intervention en Irak. Il a cité un récent sondage montrant que seulement un Américain sur trois pensait maintenant que la promotion de la démocratie était une bonne idée. M. Doherty a reconnu qu'il était devenu plus difficile de faire la promotion de la démocratie, mais, pour lui, l'Irak constitue une aberration et n'est pas encore une cause perdue. Le NDI continue de travailler en Irak où il a 300 partenaires locaux et internationaux. Il y vise un engagement à long terme. M. Sands a admis que la route de la démocratie dans des endroits comme l'Irak et l'Afghanistan était longue. La démocratie « ne se prépare pas comme un plat au four à micro-ondes ». M. Lowe a déclaré que le travail du NED ne visait pas à changer les régimes. En dépit des reculs, beaucoup d'organisations dans les pays en mal de démocratie apprécient toujours autant le soutien du NED.

M. Sands a souligné qu'un des défis qui se posent dans les démocraties en développement, c'est de faire comprendre le rôle des « oppositions loyales ». Ce pourrait bien être là un secteur où les pratiques canadiennes peuvent aider. En outre, le Canada peut jouer un rôle que ne peut pas jouer une superpuissance comme les États-Unis. M. Lowe a reconnu que le rôle du Canada pourrait être extrêmement utile. M. Weber a souligné l'importance de faire des choses adaptées au niveau de développement socio-économique de chaque pays. Fait intéressant, lors d'une rencontre ultérieure à New York avec Richard Haass, président du *Council on Foreign Relations* (et ancien directeur de la planification des politiques au Département d'État des États-Unis), celui-ci a affirmé que

« l'on n'accorde pas suffisamment d'importance au volet économique du développement démocratique ». En outre, affirmant que les fondations indépendantes comme le NED peuvent faire des choses que les gouvernements — et particulièrement le gouvernement des États-Unis — ne peuvent pas faire, il a ajouté que le Canada est également en bonne position pour faire des choses que les États-Unis ne peuvent pas faire. « Vous n'êtes pas marqués comme nous le sommes », selon ses propres paroles¹⁷².

Deux experts de réputation internationale travaillant au *Carnegie Endowment for International Peace*, Thomas Carothers, son vice-président des études sur la politique internationale et la gouvernance, et Marina Ottaway, directrice de son programme sur le Moyen-Orient, ont donné au Comité un point de vue indépendant particulièrement valable sur les efforts d'aide à la démocratie des États-Unis¹⁷³. M. Carothers a fait remarquer que, à Washington, la promotion de la démocratie était de plus en plus un point de friction entre les démocrates et les républicains. Les réalistes résistent devant les objectifs ambitieux des idéalistes et des idéologues. Un débat particulièrement vif fait rage au sujet de l'initiative pour la liberté que le président Bush a adoptée pour le Moyen-Orient. Apporter la démocratie dans la région est-il seulement le bon objectif ou est-ce plutôt que les méthodes choisies ne sont pas les bonnes?

Quant à la question de savoir quel est le meilleur moyen de financer la promotion de la démocratie, le débat se poursuit entre le Département d'État, USAID et le NED (qui reçoit moins de 10 p. 100 de son financement total de sources gouvernementales). Il a été démontré que chaque mécanisme avait ses avantages et ses inconvénients. Dans des cas comme celui de l'Iran, les intérêts stratégiques des États-Unis viennent au premier plan. Plus généralement, M. Carothers voit le Département d'État affirmer davantage son contrôle sur USAID.

Jusqu'à maintenant, selon M. Carothers, l'aide à la démocratie qui vise les dictatures a été très inefficace. Le fait est que, plus la société est ouverte, plus l'aide à la démocratie est efficace. Les cas faciles ont été réglés et nous en sommes maintenant aux cas difficiles. C'est une des raisons pour lesquelles les résultats possibles restent si incertains. Qui plus est, les intervenants pullulent dans la promotion de la démocratie, ce qui a abouti à un problème non résolu de coordination des donateurs. Ceux-ci, pour leur part, doivent évaluer soigneusement l'angle sous lequel ils fourniront leur aide à la démocratie au-delà des processus électoraux.

M^{me} Ottaway a attiré l'attention sur un paradoxe : le Moyen-Orient est la région qui a le plus besoin de promotion de la démocratie, mais c'est aussi la région où cette mesure a été la moins efficace. Elle a carrément indiqué que « le programme de promotion de la démocratie établi par l'administration Bush est tombé en désuétude ». Les grands discours se sont atténués. Les pressions sur les gouvernements autocratiques « ont disparu » au profit de la stabilité d'abord et avant tout, et les autocrates le savent (elle a cité le cas de l'Égypte comme exemple d'État qui, du point de vue démocratique, va « de mal en pis »).

Les programmes menés dans le cadre de la *Middle East Partnership Initiative* se poursuivent et il y a beaucoup de projets traditionnels qui sont mis en œuvre par la base. Mais même si ces programmes sont plutôt bons, ils ne changeront pas grand-chose dans le portrait global de la démocratie. Les objectifs des États-Unis dans la région manquent de clarté et beaucoup de confusion a suivi la victoire du Hamas lors des élections démocratiques tenues dans les territoires palestiniens. L'aide au développement fournie par les partis politiques des États-Unis a, en général, été concentrée sur les partis laïcs libéraux, mais ceux-ci « n'ont absolument aucune organisation ». Dans les pays arabes, « les parlements n'ont pas vraiment de pertinence » dans le processus politique et des pouvoirs exécutifs forts affrontent les partis islamistes. Cette situation crée de profonds dilemmes, car les pressions en faveur d'une plus grande démocratisation doivent venir de l'intérieur. Rien ne sera simple. Selon M^{me} Ottaway, il nous faut comprendre que les caractéristiques propres à chaque pays nécessitent des stratégies différentes. Il nous faut aussi comprendre le soutien pour les partis islamistes et tenir compte du fait que les mouvements islamistes peuvent compter sur des organisations féminines très fortes. M^{me} Ottaway a déclaré que, lorsque nous parlons de société civile, il nous faut voir au-delà des ONG qui reçoivent l'appui de l'Occident.

Lorsqu'on lui a demandé son avis sur une future politique canadienne, M. Carothers a déclaré qu'il est « très important que les autres pays [que les États-Unis] s'engagent à participer » et que « le Canada a un rôle unique à jouer ». C'est particulièrement vrai depuis que les États-Unis ont trébuché dans leur promotion de la démocratie. Avant de se lancer dans le soutien des partis politiques, le Canada aurait probablement avantage à tirer des leçons des erreurs des autres. Il doit éviter de s'enfermer dans ce que M. Carothers a appelé le vieux modèle d'aide aux partis. L'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite pourrait être un bon exemple à suivre. Le Comité y reviendra au chapitre 7.

Quant à la différence d'approche entre les donateurs européens et américains, un témoin canadien, le professeur Jeffrey Kopstein, de l'Université de Toronto, a comparé l'approche adoptée par l'UE après 1989, qui était axée sur la construction de l'État à partir du haut, à celle des États-Unis, qui met l'accent sur les changements initiés à la base par des acteurs de la société civile. Comme il le dit :

Le modèle de l'Union européenne qui part du sommet donne [...] d'excellents résultats dans les pays qui ont la possibilité d'adhérer à l'UE mais ce modèle ne fonctionne pas dans les autres parties du monde dont les pays n'envisagent pas de se joindre à l'UE. Le résultat final est que, jusqu'ici, à part les nouveaux membres, l'UE ne possède pas de modèle viable de promotion de la démocratie.

Le Canada devrait tirer des leçons des forces et des faiblesses des approches des É.-U. et de l'UE. Nous devrions agir dans ces deux directions, à la fois en appuyant la société civile et les ONG, d'un côté, et en ayant recours aux outils puissants que sont les institutions multilatérales et intergouvernementales, de l'autre. Il est important de rappeler que la promotion de la démocratie n'interdit pas de communiquer avec les régimes non démocratiques. Il est toutefois essentiel, parallèlement, de transmettre le message qui convient. Ce sera le défi central auquel devra faire face le gouvernement canadien, quel qu'il soit¹⁷⁴.

Témoignant devant un comité sénatorial canadien, Vidar Helgesen, secrétaire général d'International IDEA, que le Comité a entendu à Stockholm en octobre 2006, a pour sa part fait la déclaration suivante, qui mérite d'être citée :

Le Canada compte de très nombreux atouts pour tenter d'établir un pont entre ce qui est aujourd'hui un écart considérable entre les approches américaines et européennes. Si l'on regarde les approches à l'égard de la démocratie du point de vue américain, l'approche européenne n'a pas de poids. Du point de vue de l'Europe, l'approche américaine est contre-productive. Cela n'est pas une situation productive. Il faut trouver comment réunir ces deux approches, car pour que la promotion de la démocratie par les principaux pays donateurs soit efficace, ceux-ci doivent plus ou moins avoir les mêmes approches. Le Canada, grâce à ses bonnes relations avec son voisin américain et à la grande crédibilité dont il bénéficie auprès des institutions multilatérales et en Europe, pourrait certainement jouer un rôle à cet égard¹⁷⁵.

Dans le présent chapitre, qui a couvert beaucoup de terrain, nous avons vu que les activités d'aide à la démocratie de l'Europe et des États-Unis — même celles qui sont mieux établies ou beaucoup mieux financées que celles du Canada — continuent d'évoluer. Dans un domaine aussi complexe et risqué, ni l'Europe ni les États-Unis n'ont nécessairement trouvé de « solutions » que le Canada pourrait se contenter d'appliquer. En fait, comme on l'a vu, ces autres donateurs accueilleraient favorablement une plus grande contribution du Canada, chez qui ils voient des atouts pouvant être mis à profit dans ce qu'ils perçoivent comme une entreprise mondiale.

De plus, le Comité accepte d'emblée la déclaration de Thomas Carothers, qui affirme que le Canada peut tirer des enseignements des erreurs commises par d'autres donateurs en adoptant les meilleures pratiques dans des secteurs existants et émergents du développement démocratique. Pour ce faire, le Canada devra suivre systématiquement les activités des autres donateurs. Par conséquent, afin de rendre l'aide canadienne plus efficace, les artisans de la politique canadienne devraient se faire un point d'honneur de tirer des leçons de l'expérience des autres.

Recommandation 4

L'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche indépendante et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, comme il est proposé dans la recommandation 2, nécessite que l'on reste informé des activités des autres pays donateurs, des ONG et des experts dans le domaine et que l'on tire constamment des leçons de leur expérience.

Notes du chapitre 3

- 124 Réunion du Comité, Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.
- 125 Réunion du Comité, Stockholm, Suède, 12 octobre 2006.
- 126 Réunion du Comité, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 127 Réunion du Comité, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 128 Réunion du Comité, New York, 7 février 2007.
- 129 Un ouvrage canadien récent qui contient une enquête internationale restreinte est Thomas Axworthy, Leslie Campbell et David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, document de travail 2005-02 de l'Institut de recherche en politiques publiques, mai 2005. Des données sur tous les donateurs importants – pays et organisations multilatérales – ont été communiquées au Comité en septembre 2006.
- 130 Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE tient le compte de toutes les dépenses en APD des pays membres de l'OCDE. Il utilise maintenant le revenu national brut plutôt que le produit national brut dans ses mesures proportionnelles. Les pourcentages reflètent les niveaux d'aide publique au développement selon les dernières données disponibles du CAD, qui ont été diffusées le 3 avril 2007 et qui couvrent 2006 et 2005. Pour plus de renseignements, http://www.oecd.org/document/17/0,2340,fr_2649_201185_38341873_1_1_1_1,00.html.
- 131 Réunion avec des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, Helsinki, 10 octobre 2006.
- 132 Selon une rencontre avec des membres du Comité restreint de la Chambre des communes du Royaume-Uni sur le développement international, Londres, 11 octobre 2006.
- 133 Renseignements reçus de l'ambassadrice canadienne, Fredericka Gregory, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 134 Réunion au ministère des Affaires étrangères, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 135 Résumé d'un exposé oral, Copenhague, 9 octobre 2006.
- 136 Le document est disponible en entier à http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/Thinking_strategically_about_democracy_assistance.pdf.
- 137 Réunion avec des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, Helsinki, 10 octobre 2006.
- 138 Renseignements reçus de Sari Varpama, directrice exécutive de Demo Finland, mars 2007.
- 139 Cité dans les renseignements fournis par Demo Finland, 10 octobre 2006. [traduction]
- 140 Réunion tenue à Helsinki, 10 octobre 2006. [traduction]
- 141 Réunion au *Carnegie Endowment for International Peace*, 5 février 2007. M. Carothers est vice-président aux études internationales sur la politique internationale et la gouvernance — de même que fondateur et directeur de son projet Démocratie et primauté du droit. Parmi ses nombreuses publications sur la promotion de la démocratie, son plus récent ouvrage est *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C., 2006.
- 142 Réunion au ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 12 octobre 2006.
- 143 On trouve des détails sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, de l'OCDE, à http://www.oecd.org/document/18/0,2340,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html.
- 144 Présentation de l'IDEA au Comité, Stockholm, 12 octobre 2006.
- 145 M. Hällag a également communiqué aux membres du Comité un document préparé par Thomas Carothers pour le compte de SIDA et paru en octobre 2004, « *Political Party Aid* ».
- 146 Réunion avec des fonctionnaires du ministère royal des Affaires étrangères et de l'Agence norvégienne et de la coopération pour le développement (NORAD), Oslo, 13 octobre 2006. Cela inclut des éléments comme la bonne gouvernance dans la gestion des ressources, le programme « pétrole comme outil de développement » étant une priorité de l'APD. La portion de ces 18 p. 100 consacrée spécifiquement à l'aide au développement démocratique n'est pas précisée. Cependant, ce pourcentage inclut le soutien des parlements et des élections. Le soutien des candidates aux élections au Malawi a été donné comme exemple. Un autre exemple est la collaboration entre NORAD et l'ACDI dans des programmes de lutte contre la corruption.

-
- 147 Réunions tenues à Oslo, 13 octobre 2006.
- 148 Renseignements fournis lors d'une réunion tenue à Oslo, 13 octobre 2006.
- 149 Présentation de M^{me} Siri Skare, directrice de projet, NORDEM, Oslo, 13 octobre 2006.
- 150 <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/whitepaper-printer-friendly.pdf>.
- 151 Réunion avec David French, Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.
- 152 <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020001.htm>.
- 153 Réunion avec le Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international, Londres, 11 octobre 2006.
- 154 *United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, Active Diplomacy for a Changing World: the UK's International Priorities*, mars 2006, <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/fullintpriorities2006.pdf>. [traduction]
- 155 United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, « *Democracy and Good Governance* », <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1070037618836>.
- 156 Voir le chapitre 2, note 87.
- 157 Réunion avec des fonctionnaires du DFID, Londres, 11 octobre 2006.
- 158 Mémoire du DFID, Londres, 11 octobre 2006 (caractère gras dans l'original).
- 159 Voir Commission européenne, « *Promotion of Human Rights and Democratisation in the European Union's External Relations* », http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm.
- 160 *Ibid.* [traduction]
- 161 *Ibid.*, et Commission européenne, « À propos de l'IEDDH », http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_fr.htm.
- 162 Roel von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », communication au MAECI, Ottawa, 10 janvier 2007, p. 17-18.
- 163 Renseignements reçus par le Comité en février 2007 de M. Paul Bonicelli, sous-administrateur adjoint, USAID, *Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance*.
- 164 Réunion au *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C., 5 février 2007.
- 165 Réunions au Département d'État des États-Unis, 5 février 2007. Les autres fonctionnaires étaient : Barry Lowenkron, secrétaire adjoint, *Bureau of Democracy, Human Rights and Labour*; Stephen Krasner, directeur de la politique et de la planification, Département d'État; Scott Carpenter, sous-secrétaire adjoint, *Bureau of Near East Affairs*; Betsy Whitaker, sous-secrétaire adjointe (Canada et Mexique), *Bureau of Western Hemisphere Affairs*; et Mike Kozak, directeur principal, *Democracy, Human Rights and International Organizations, National Security Council*.
- 166 Voir le discours public de la sous-secrétaire Dobriansky, « *Emerging Experience: How Political Democracy and Economic Development are Mutually Reinforcing* », *Freedom House Symposium on Democracy and Development: Maximizing Performance in Two Dimensions*, 19 janvier 2007, <http://www.state.gov/g/rls/rm/79316.htm>.
- 167 Une version abrégée a été publiée dans le numéro de l'été 2006 de *The American Interest*, sous le titre « *The Democracy Bureaucracy* », <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?id=75&Mld=4>. La version longue, « *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion* », a été présentée en septembre 2005 sous forme de document de travail préparé pour le *Princeton Project on National Security, Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure*, http://www.wws.princeton.edu/ppns/papers/democracy_bureaucracy.pdf.
- 168 Table ronde à l'ambassade du Canada, Washington, 6 février 2007.
- 169 Au sujet de la promotion de la démocratie, on a remis au Comité une copie du document de stratégie d'USAID de décembre 2005 intitulé « *At Freedom's Frontiers: A Democracy and Governance Strategic Framework* », http://www.usaid.gov/policy/0512_democracy_framework.pdf.

-
- 170 M. Hyman est actuellement conseiller principal et président du programme Hills sur la gouvernance au Centre for Strategic and International Studies.
- 171 Table ronde à l'ambassade du Canada, Washington, 5 février 2007.
- 172 Réunion au Council on Foreign Relations, New York, 7 février 2007.
- 173 Réunion au *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, 5 février 2007.
- 174 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4. Voir aussi Kopstein, « *The Transatlantic Divide over Democracy Promotion* », dans *The Washington Quarterly*, vol. 29, n^o 2, printemps 2006, p. 85-98.
- 175 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 20 février 2007.

PARTIE II BILAN DU RÔLE DU CANADA DANS L'AIDE À LA DÉMOCRATIE

Avant de passer aux orientations nouvelles et élargies que propose le Comité en ce qui concerne la politique canadienne, il faut d'abord comprendre ce que le Canada a fait à ce jour pour favoriser le développement démocratique et ce qu'il est en mesure d'apporter en ce sens à l'échelle internationale.

Par conséquent, le chapitre 4 fait un survol des débuts de l'aide canadienne au développement démocratique dans les années 1980 — en soulignant le rôle crucial du Parlement — et de l'évolution de la politique et des activités du Canada dans ce domaine à ce jour. Bien que le Canada n'ait pas encore atteint le niveau d'autres donateurs, il dispose d'assises importantes, tant aux niveaux gouvernemental que non gouvernemental, sur lesquelles il peut faire fond.

Le chapitre 5 traite ensuite des possibilités qu'offrent les capacités et les avantages comparatifs potentiels du Canada en matière de développement démocratique. Davantage de fonds publics seront nécessaires pour accroître significativement le rôle du Canada; différentes entités gouvernementales pourraient s'en acquitter, en partie. Cependant, recourir à des entités indépendantes et non liées pourrait être encore plus intéressant. Le chapitre 5 conduit donc en ce sens à la partie III du rapport, où le Comité formule ses grandes recommandations pour renforcer la contribution tant politique qu'économique du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale.

CHAPITRE 4 RÉTROSPECTIVE DE L'APPORT DU CANADA À CE JOUR

Les débats en matière de politique étrangère aux États-Unis à la fin des années 1970 et au début des années 1980 sur l'intervention américaine à l'étranger (notamment en Amérique centrale) au nom des droits de la personne et de la démocratie ont amené le Canada à s'intéresser à la politique étrangère comme outil de promotion de la démocratie dans le monde¹⁷⁶. En 1983, les États-Unis ont créé le *National Endowment for Democracy* (NED), un organisme indépendant à but non lucratif, financé par des crédits du Congrès et chargé d'appuyer le développement d'institutions démocratiques dans d'autres pays¹⁷⁷. Le Congrès a versé au NED plus de 74 millions de dollars américains pour l'année financière 2006. (Le NED tire aussi environ 3 p. 100 de son financement d'autres sources, dont l'ambassade du Canada en 2005.) Le NED octroie plus de la moitié de son financement annuel sous forme de subventions à quatre organismes d'exécution, à savoir le *National Democratic Institute for International Affairs* (le NDI est plus ou moins lié au Parti démocrate), l'*International Republican Institute* (l'IRI est plus ou moins lié au Parti républicain), le *Center for International Private Enterprise* et l'*American Center for International Labour Solidarity*. Le budget du NDI dépasse à lui seul le budget du NED¹⁷⁸. Il est intéressant de noter que dès sa création, le NED a collaboré avec des partis politiques pour promouvoir le développement démocratique.

L'examen de la politique étrangère mené par le Parlement en 1985-1986 incitait le gouvernement canadien à intervenir lui aussi de façon semblable dans le domaine de la promotion de la démocratie. Cependant, on conseillait au gouvernement de faire attention et d'adopter une approche moins agressive et plus multilatéraliste pour promouvoir les droits de la personne et la démocratie. Il était jugé trop délicat de faire appel aux formations politiques et, à ce jour, le Canada n'est pas intervenu dans le développement des partis politiques dans le cadre de l'aide à la démocratie. Les principaux jalons marquant les premiers efforts du Canada et son apport croissant au développement démocratique à l'échelle internationale sont résumés ci-dessous.

Dans son rapport final de juin 1986, *Indépendance et internationalisme*, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada affirme que le développement des droits politiques et humains doit faire partie de la coopération internationale et il recommande l'établissement d'un centre international des droits de la personne et du développement démocratique. En mai 1987, ce même comité (qui s'appelait alors le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur) est revenu avec force, dans son rapport historique *Qui doit en profiter?*, sur ce concept d'organisme indépendant créé par une loi. Ce rapport demeure la seule étude parlementaire exhaustive sur les politiques et les programmes du Canada en matière d'aide publique au développement.

Le gouvernement Mulroney a réagi favorablement et a chargé deux rapporteurs spéciaux, John Courtney et Gisèle Côté-Harper, d'étudier ce concept. Ces deux professeurs ont exhorté le gouvernement à adopter une approche non idéologique dans leur rapport de l'été 1987 selon lequel : « La notion de démocratie que nous avons adoptée et qui, selon nous, doit définir et modeler l'aide canadienne dans le domaine se résume tout simplement comme étant la participation des citoyens dans les processus décisionnels qui ont une incidence dans leurs vies¹⁷⁹. » Ces rapporteurs se méfiaient tellement des connotations contestées du mot « démocratie » qu'ils ont recommandé que la nouvelle organisation s'appelle le Centre international des droits de la personne et du développement institutionnel¹⁸⁰. Ils justifient ainsi ce choix :

Beaucoup de nos interlocuteurs, notamment ceux qui travaillent dans le secteur de la coopération internationale avec les pays en développement et ceux qui interviennent dans la protection et la promotion des droits de la personne à l'échelle internationale, nous ont mis en garde contre l'utilisation du mot « démocratie » et de ses dérivés dans le nom et le mandat de toute éventuelle institution. Cette terminologie, nous ont-ils rappelé, a maintenant des connotations idéologiques, politiques et culturelles qui varient énormément d'une région à l'autre dans le monde. Venant d'un pays occidental industrialisé, cette terminologie pourrait être interprétée comme une intention d'imposer notre concept de la démocratie dans nos programmes de coopération. D'autres craignent que certains y voient le reflet de la philosophie de l'actuelle administration américaine. Il nous semble essentiel d'éviter ce genre d'ambiguïté – une ambiguïté qui pourrait faire en sorte que de nombreux groupes ne demandent pas l'aide canadienne dont ils pourraient bénéficier¹⁸¹.

Le gouvernement et le Parlement de l'époque ont décidé qu'il n'était pas nécessaire de pécher par excès de zèle et qu'il était possible de parler explicitement de développement *démocratique* pour désigner un objectif universel du domaine des droits de la personne. Par conséquent, en 1988 le Parlement a adopté une loi qui établissait le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD, que l'on appelle aujourd'hui communément Droits et Démocratie), dont le mandat s'inspire de la *Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies*¹⁸².

Le financement du Centre fixé à 5 millions de dollars par année devait provenir du budget d'aide publique au développement. Plus tard, les crédits parlementaires du Centre ont été encore moindres. En fait, ce n'est qu'en 2005 qu'on a dépassé les 5 millions de dollars. (Les crédits parlementaires semblent se situer autour de 8,8 millions de dollars pour l'exercice financier 2006-2007; le budget total de Droits et Démocratie est quant à lui légèrement inférieur à 10 millions de dollars¹⁸³.) Après un retard considérable, le Centre a ouvert ses portes en 1990 sous la présidence de l'honorable Ed Broadbent. Durant sa première décennie d'existence, il a appuyé plus de 300 projets d'aide à la démocratie dans une cinquantaine de pays¹⁸⁴. Le Centre a eu trois présidents depuis ses débuts et les trois ont témoigné devant le Comité dans le cadre de la présente étude¹⁸⁵. Comme il est indiqué au chapitre 2, le Centre fait également l'objet d'un examen quinquennal prévu par la loi¹⁸⁶.

L'établissement du CIDPDD se révèle le principal héritage de la discussion de fond qui s'est tenue au Canada en matière de développement démocratique dans les

années 1980. Des années 1990 à aujourd'hui, le gouvernement a financé le lancement ou l'élargissement d'autres activités qui, notamment dans le cas des programmes de l'ACDI, ont nécessité des montants beaucoup plus importants.

Avant de passer à l'ACDI, il est important de souligner le rôle hautement respecté que joue Élections Canada sur la scène internationale. L'ancien président d'Élections Canada, Jean-Pierre Kingsley, a témoigné à deux reprises devant le Comité en 2006¹⁸⁷. Dans les années 1990, Élections Canada a élargi ses activités de surveillance d'élections et d'assistance électorale; il a conclu notamment des ententes de renforcement des capacités avec le Mexique et la Fédération de Russie. On peut lire dans un de ses documents : « Depuis 1980, Élections Canada a organisé quelque 400 missions internationales de développement démocratique dans une centaine de pays partout au monde¹⁸⁸. » Selon une note d'information du MAECI qui date de 2006, ces activités comprennent les « missions avec l'ONU, l'OEA, l'OSCE, le Commonwealth et la Francophonie. L'assistance électorale en Irak, en Haïti, en Afghanistan, en Ukraine et dans les territoires palestiniens compte au nombre des engagements les plus récents et les plus médiatiques du Canada en matière de promotion de la démocratie. L'Afghanistan a reçu une contribution de 13 millions de dollars en appui à ses élections législatives, provinciales et présidentielles »¹⁸⁹.

M. Kingsley a déclaré au Comité ce qui suit au sujet de l'approche adoptée par Élections Canada :

L'observation pure et simple n'est pas la meilleure façon d'utiliser les ressources d'Élections Canada. En effet, notre force réside plutôt dans le soutien du processus à long terme qu'est la démocratisation, ce qui passe par le renforcement des capacités et de l'indépendance des commissions électorales. Nous travaillons donc à concevoir, à développer, à concrétiser et à consolider les commissions électorales dans le respect de la culture et de l'histoire du pays où nous œuvrons. [...] Il n'est donc pas surprenant que l'aide aux élections soit aussi une tâche complexe¹⁹⁰.

M. Kingsley a d'ailleurs ajouté : « Or, nous pourrions faire beaucoup plus si nous disposions de ressources financières et humaines accrues pour l'aide internationale [...] Je vous rappelle à ce sujet qu'Élections Canada est un organisme indépendant, ce qui lui confère une crédibilité et une efficacité toutes particulières sur la scène internationale¹⁹¹. »

Du point de vue du gouvernement du Canada, l'ACDI, qui dans les années 1990 a commencé à participer de plus en plus à ses propres projets, est de loin l'organisme qui distribue le plus de fonds d'aide à la démocratie. Au début des années 1990, elle cherchait encore à définir son rôle dans un domaine en expansion. Un livre bilingue sur le développement démocratique publié en 1992 à la suite d'une étude commandée par l'ACDI proposait quatre grands types d'aide à la démocratie et une division du travail qui pourrait s'organiser entre les entités gouvernementales, les organismes indépendants comme le CIDPDD et les ONG du Canada en faisant une distinction entre les aspects du développement démocratique qui portent sur l'aide à l'édification des institutions et le travail de promotion qui est politiquement plus délicat. C'était l'un des premiers ouvrages

sur la question et Thomas Axworthy en a parlé avec beaucoup de bien dans son témoignage¹⁹². Le résumé du livre se termine d'ailleurs sur les deux points suivants:

- Il existe quatre grands types d'aide à l'édification des institutions démocratiques par l'aide publique au développement (ADP): le renforcement de la capacité administrative et du savoir-faire bureaucratique de l'État; le renforcement des structures démocratiques officielles, notamment: chambres législatives, instances judiciaires, commissions de droits de la personne; le renforcement de la société civile, notamment: ONG de développement, micro-entreprises, coopératives rurales, caisses populaires, universités, médias, entrepreneurs privés, organismes de surveillance des droits de la personne; et le renforcement des groupes pour la promotion des questions politiques, notamment: droits de la personne, environnement, problèmes féminins, peuples autochtones, réforme foncière.
- Il existe quelques chevauchements, mais une division du travail pourrait s'organiser naturellement entre les organisations canadiennes appropriées qui peuvent aider au développement démocratique: le ministère des Affaires extérieures et Élections Canada assument déjà une bonne part de la surveillance électorale; le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), grâce à sa semi-autonomie, est idéalement placé pour se charger de la coopération avec les groupes de promotion ou « à contre-courant », politiquement plus délicate; les ONG du Canada ont forgé des partenariats avec des homologues du tiers-monde, et certaines sont en train de démontrer un plus vif intérêt pour le travail de promotion. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), et sans aucun doute aussi le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), pourraient se charger du plus gros du développement des institutions démocratiques étatiques et officielles¹⁹³.

En 1996, un cadre officiel a été adopté, la Politique du gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de droits de la personne, de démocratisation et de bon gouvernement. Cette politique prévoit ce qui suit :

La démocratisation permet la participation réelle des citoyens au processus décisionnel et à l'exercice du pouvoir dans la société, tant par l'entremise de processus démocratiques officiels que par celle d'organisations appartenant à la société civile qui expriment les préoccupations des citoyens. Le bon gouvernement (ou la saine gestion des affaires publiques) garantit, de la part des gouvernements, un exercice du pouvoir efficace, intègre, équitable et responsable. [...] L'ACDI ne cherche pas à exporter des institutions ou des pratiques canadiennes en particulier; au contraire, elle s'emploie à collaborer, avec circonspection et tact, avec les citoyens des pays en développement qui sont le mieux à même de susciter des changements positifs.

Le Comité reviendra sur les développements au niveau du gouvernement fédéral ces dernières années. Il faut d'abord signaler que le Canada est devenu plus actif au niveau multilatéral. (L'analyse et les recommandations du Comité quant au rôle futur du Canada dans les organisations internationales se trouvent au chapitre 8.)

Après s'être joint à l'Organisation des États américains (OEA) en 1990, le Canada a joué un rôle clé dans la création de l'Unité pour la promotion de la démocratie en 1991. Il a ensuite parrainé le Fonds spécial pour le renforcement de la démocratie et la Charte démocratique adoptée en 2001. Le Comité a entendu le témoignage de John Graham, président du conseil d'administration de la Fondation canadienne pour les Amériques, qui a tenu un rôle prépondérant dans les débuts de l'Unité pour la promotion de la démocratie. M. Graham a déclaré que, depuis 1990, l'OEA a fait superviser par des observateurs le déroulement de plus de 80 élections dans 19 de ses 34 pays membres¹⁹⁴. Le Comité a également rencontré des cadres supérieurs de l'OEA à Washington, D.C., le 6 février 2007. Elizabeth Spehar, une Canadienne, dirige l'Unité, maintenant le Département de la promotion de la démocratie, depuis 1995. Le Canada verse à l'OEA la deuxième contribution en importance (9,2 millions de dollars américains en 2004-2005, plus une contribution volontaire additionnelle de 9 millions de dollars). Cependant, le budget que l'OEA consacre à la promotion de la démocratie est relativement modeste (3,5 millions de dollars en 2006 provenant de son propre budget et 10 à 15 millions de dollars qui viennent de l'extérieur)¹⁹⁵.

Dans le contexte du Commonwealth, le gouvernement Mulroney a fermement appuyé la Déclaration de Harare en 1991 dans laquelle les chefs d'État ont réitéré leur volonté de promouvoir « la démocratie, les processus et les institutions démocratiques qui tiennent compte des circonstances propres à chaque pays, la primauté du droit et l'indépendance de l'appareil judiciaire, et un gouvernement juste et honnête¹⁹⁶ ». En 1995, à l'initiative du Canada, les chefs d'État du Commonwealth ont créé le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (GAMC) pour appuyer et, au besoin, rétablir, un régime constitutionnel démocratique dans les pays membres. Le Comité a rencontré des responsables du Secrétariat du Commonwealth à Londres le 11 octobre 2006. À cette occasion, le secrétaire général, Donald MacKinnon, a signalé que les activités de développement démocratique s'étendaient à 45 pays, y compris les missions d'observation des élections auxquelles des Canadiens ont participé. La contribution du Canada au Commonwealth est la deuxième en importance (13,16 millions de dollars au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique en 2005-2006).

Le Canada a aussi insisté pour inclure les principes démocratiques dans les travaux de la Francophonie, à qui il verse, encore une fois, la deuxième contribution en importance (6,6 millions de dollars en 2005-2006). Un jalon marquant a été l'adoption au sommet de Hanoi en 1997 de la Charte de la Francophonie aux termes de laquelle l'Agence de la Francophonie (depuis 1998, l'Organisation internationale de la Francophonie) doit « soutenir les efforts des États membres et du Secrétaire général en vue de la consolidation de l'État de droit et de la démocratie, et de la promotion des droits de l'homme ». Dans la Déclaration de Bamako (2000), la Francophonie s'est explicitement engagée à défendre et à promouvoir la démocratie en s'appuyant sur une division de

l'Organisation internationale, la Délégation à la démocratie et aux droits de l'homme. Par la suite, au sommet d'Ouagadougou en 2004 un cadre stratégique de 10 ans a été adopté pour mettre en œuvre les engagements contenus dans la Déclaration de Bamako.

Dans le contexte européen et transatlantique, il importe de mentionner la participation du Canada au Conseil de l'Europe (CE) et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le CE, fondé en 1949 pour défendre les droits humains, la démocratie parlementaire et l'État de droit, compte actuellement 46 membres. En 1996, le Canada a obtenu un statut d'observateur au Conseil et, en 1997, le Parlement du Canada s'est vu accorder un statut semblable à l'Assemblée parlementaire du Conseil. Le CE a joué un rôle important dans l'établissement de démocraties à l'échelle du continent, notamment en faisant respecter des normes internationales en matière de droits de la personne dans tous les États membres, en fournissant de l'aide technique, en surveillant la conformité à des normes rigoureuses dans les domaines des droits de la personne, de l'élaboration des politiques démocratiques et des élections, et en créant des mécanismes de surveillance et d'examen parlementaire.

L'OSCE, ainsi nommée en 1994, découle du processus d'Helsinki des années 1970. Elle compte actuellement 56 membres, dont le Canada et les États-Unis, et est de plus en plus une organisation à « dimension humaine ». À cet égard, l'OSCE appuie activement le processus de démocratisation avec ses activités sur le terrain — y compris l'observation d'élections — et dresse un bilan objectif des États participants dans ses forums. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, qui succède au Bureau des élections libres créé en 1990, coordonne et surveille la mise en œuvre des engagements des pays membres dans ce domaine. Le Canada est un participant à part entière au niveau intergouvernemental et au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Il a versé 7,43 millions de dollars à l'OSCE en 2005-2006.

En 1997, le Canada est devenu un membre cotisant de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) basé à Stockholm, en Suède; sa contribution a été de 500 000 \$ en 2005-2006. Le Comité a rencontré des dirigeants de l'IDEA à Stockholm le 12 octobre 2006. À cette occasion, il a appris que cette organisation intergouvernementale regroupe 24 États membres dans six continents et qu'elle a pour mandat de contribuer à une démocratie durable partout dans le monde en améliorant la qualité et l'efficacité des pratiques démocratiques à l'échelle de la planète¹⁹⁷. L'IDEA collabore avec 120 organisations partenaires, y compris Élections Canada et l'ACDI, ainsi que le Forum des fédérations (au Sri Lanka). Le Canada a été représenté au conseil d'administration de l'Institut pendant six ans par Maureen O'Neil, présidente du CRDI, et le sénateur Hugh Segal lui a succédé à l'automne 2006. En mai 2006, l'ACDI a cofinancé une conférence de l'IDEA tenue à Ottawa qui traitait de l'efficacité de l'aide électorale¹⁹⁸.

En 2000, le Canada est devenu un membre fondateur du *Council for a Community of Democracies* (CCD), qui a vu le jour à une réunion regroupant 106 gouvernements à Varsovie, en Pologne. Comme l'a déclaré Richard Rowson, président du CCD, à Washington, D.C., le 6 février 2007, le CCD préfère parler de « soutien » à la démocratie

plutôt que de « promotion » de la démocratie. Son principe premier est qu'un groupe de démocraties peut contribuer à favoriser de nouvelles démocraties. En 2005, le CCD a mis sur pied un centre international pour la transition démocratique à Budapest afin de contribuer au transfert des connaissances. Le CCD a également tissé des liens avec le système de l'ONU et a exercé des pressions afin que l'ONU crée un « Caucus sur la démocratie » en 2004. Il a également participé au travail de réforme de l'ONU, notamment à l'égard du Conseil des droits de l'homme. Le CCD appuie les efforts mondiaux visant « l'éducation de démocratie » et a convoqué une série de conférences afin de discuter des stratégies connexes, y compris dans le secteur le plus difficile du Moyen-Orient. Toutefois, « il n'y a jamais eu de véritable base de société civile pour la CD [Communauté des démocraties] ». Le CCD a reçu une subvention du nouveau Fonds des Nations Unies pour la démocratie afin d'être en mesure d'établir des réseaux régionaux qui puissent assurer une meilleure participation des ONG. Le CCD considère qu'il fait partie d'un mouvement mondial de la démocratie constitué de gouvernements et d'ONG. Un comité directeur international sur le processus de participation des ONG du CCD a également été mis sur pied.

Les Nations Unies, quant à elles, appuient de plus en plus les activités d'aide à la démocratie avec l'aide du Canada, principalement par le biais de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, qui a vu le jour en 1992, et grâce aux fonds importants alloués à la « gouvernance démocratique » (1,4 milliard de dollars américains en 2005) dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)¹⁹⁹. En 2005-2006, le Canada a versé près de 120 millions de dollars au PNUD et des contributions volontaires totalisant plusieurs autres millions aux différents programmes des Nations Unies pour le développement dans différentes régions et divers pays, y compris Haïti²⁰⁰.

Le secrétaire général des Nations Unies a publié en 1996 un rapport, *Un Programme pour la démocratie*, qui traite de l'appui aux démocraties nouvellement établies ou restaurées. À ce jour, six conférences internationales sur les démocraties nouvelles ou restaurées ont été organisées en étroite collaboration avec les Nations Unies. Dans la Déclaration du millénaire en 2000, les chefs d'État ont pris l'engagement suivant : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit [...] ». En 2005, les Nations Unies ont créé le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) auquel contribuent volontairement un certain nombre de pays (maintenant 27, sans compter le Canada; ce fonds totalise 50 millions de dollars américains, selon les renseignements que le Comité a obtenus du personnel du FNUD à la réunion du 7 février 2007 qui a eu lieu à New York). Le Sommet mondial des Nations Unies en 2005 a aussi donné lieu à la création de la Commission de consolidation de la paix, qui est chargée d'aider les pays dans leurs efforts de reconstruction à long terme au lendemain d'un conflit armé. La Commission aide les pays à jeter les bases du développement démocratique et à coordonner le renforcement des institutions et l'aide à la réforme, à la réconciliation et au processus électoral.

Le Comité a eu des rencontres productives avec les représentants de tous ces organes des Nations Unies en février 2007 et a été très surpris de voir le nombre de

Canadiens qui y occupent des postes supérieurs. Il fera état au chapitre 8 des rôles que le Canada pourrait assumer à l'avenir dans le cadre des Nations Unies.

Pour revenir aux développements des dernières années au Canada, en 2004, le gouvernement canadien a créé sous l'ACDI le « Corps canadien », un nouvel organisme qui devait servir à renforcer la contribution du Canada aux droits de la personne, à la démocratie et à la bonne gouvernance à l'échelle internationale. Le gouvernement du Canada a par la suite précisé dans son *Énoncé de politique internationale* d'avril 2005 le rôle du Corps canadien dans le chapitre du « Développement », et il a aussi annoncé la création du « “Conseil de la démocratie” composé de ministères et d'organisations telles que le Centre parlementaire²⁰¹, le CRDI, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, Élections Canada, le Forum des fédérations, et Droits et démocratie, qui servira de guide dans l'élaboration de politiques de bonne gouvernance ». Cet énoncé mentionnait également la coopération « avec la Fédération canadienne des municipalités à la promotion de villes durables ainsi qu'au renforcement des administrations municipales et des capacités dans les pays en développement »²⁰².

Selon une note d'information du gouvernement datée de février 2007, le Conseil de la démocratie compte actuellement parmi ses membres le MAECI, l'ACDI, Élections Canada, le Forum des fédérations, le CRDI, l'Institut national de la magistrature, le Centre parlementaire et le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. Pour ce qui est de ses pratiques : « Le Conseil est composé de hauts représentants de chaque organisation, du sous-ministre du MAECI et du président de l'ACDI. Ses membres se réunissent deux fois par an, tandis que le Groupe de travail du Conseil, coprésidé par l'ACDI et le MAECI, se réunit une fois par mois pour faire le point des activités et des objectifs du Conseil²⁰³. » Il sera question du rôle du conseil aux chapitres 6 et 7.

D'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux du Canada contribuent à l'aide à la démocratie à l'étranger, notamment la GRC, le ministère de la Justice, le ministère des Finances (ministère responsable d'institutions financières internationales dont la Banque mondiale, qui est maintenant un important bailleur de fonds pour les programmes de bonne gouvernance, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dont la charte mentionne explicitement les droits de la personne et les démocraties multipartites), l'*Institute for Media, Policy and Civil Society* (IMPACS), le *Media and Democracy Group*, l'Association du Barreau canadien, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI), CANADEM (qui tient une liste de quelque 8 000 experts canadiens experts pouvant être déployés à l'étranger), le Mouvement fédéraliste mondial (Canada) et la Fédération canadienne des municipalités. Le Comité a reçu des témoignages ou des mémoires de la plupart de ces organisations.

Au milieu de 2006, le MAECI a mis sur pied une petite « Unité démocratie » qui semble se concentrer sur l'élaboration et la coordination de politiques. Cependant, comme le signale une note d'information de 2006 du MAECI : « Les programmes de l'ACDI dans le domaine de la “bonne gouvernance” sont la source principale de l'aide publique du

Canada destinée à la promotion de la démocratie. Entre 1999 et 2004, le financement relatif à la bonne gouvernance représentait environ 20 p. 100, soit plus de 380 millions de dollars, des versements annuels globaux effectués par l'ACDI²⁰⁴. » La Partie III du Budget des dépenses de 2005-2006 de l'ACDI — *Rapport sur les plans et les priorités* définit comme suit la gouvernance qui est au nombre des priorités de l'agence : « Favoriser la réforme du secteur public et le respect de la primauté du droit; établir des institutions et des processus démocratiques qui représentent et mobilisent tous les membres de la société; soutenir une meilleure promotion et protection des droits de la personne, que ce soit les hommes, les femmes, les garçons ou les filles, par les institutions, les gouvernements et les organisations de la société civile; mieux centrer l'attention sur la prévention des conflits, le processus de réconciliation après ceux-ci, la consolidation de la paix et la sécurité²⁰⁵. »

Dans le Budget des dépenses de 2006-2007 de l'ACDI, on trouve encore un secteur « gouvernance » qui représente 21,1 p. 100 des dépenses totales prévues, soit 584 millions de dollars. C'est ce qu'a indiqué au Comité le président de l'ACDI dans sa note datée du 21 mars 2007. Ce montant comprend 466 millions de dollars pour la gouvernance démocratique et 118 millions de dollars pour des fins de planification, pour la paix et des dépenses en matière de sécurité²⁰⁶. Il s'agit d'une hausse considérable pour le secteur de la gouvernance démocratique de l'ACDI par rapport aux dépenses totales à cet égard en 2005-2006, qui avaient été chiffrées « à plus de 375 millions de dollars » par la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, en octobre 2006²⁰⁷ et par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, en mars 2007²⁰⁸. Dans une note révisée du 21 mars 2007, M. Greenhill a indiqué un montant plus précis en ce qui concerne la gouvernance démocratique, soit 376,7 millions de dollars, ce qui correspond à 14 p. 100 des dépenses réelles de l'ACDI dans l'exercice 2005-2006²⁰⁹.

Il est clair que les montants que l'ACDI affecte au développement démocratique ou à la gouvernance démocratique ont considérablement augmenté depuis 2005. Cependant, il s'est avéré beaucoup plus difficile que cela ne devrait l'être de savoir combien exactement l'ACDI dépensait au chapitre de la gouvernance démocratique. Selon ce qui entre dans le calcul, le moment et la catégorie, le montant pourrait être beaucoup plus élevé d'après ce qu'a déclaré au Comité le consultant en développement Ian Smillie :

[...] la gouvernance démocratique, qui, selon les prévisions budgétaires de 2005-2006, avait reçu une affectation de crédits de 565 millions de dollars dispose maintenant de 900 millions de dollars, tout au moins si j'en crois un document de l'ACDI que j'ai trouvé l'autre jour. Il s'agit là d'une augmentation de 60 p. 100, ce qui est peut-être encourageant à certains égards, mais cela résulte probablement d'un changement dans le codage des données. Cela tient peut-être à la façon dont les chiffres étaient représentés auparavant. Si tel n'est pas le cas, alors il y a vraiment une hausse de 60 p. 100 des crédits, ce qui entraînera des baisses importantes d'autres crédits ailleurs en très peu de temps. Cela signifie par le fait même que nous ne maintenons pas le cap par rapport à certaines de nos activités²¹⁰.

Le document de l'ACDI dont il est question, « Programme d'aide du Canada », daté du 29 janvier 2007, comporte une annexe B « Profil de l'aide canadienne au développement — Priorités sectorielles et engagement du Canada » où se trouve une

catégorie « gouvernance démocratique et intervention d'urgence ». Les 900 millions de dollars indiqués représentent le montant total alloué à cette catégorie, qui est très vaste puisqu'elle comprend la liberté et la démocratie; les institutions publiques; les droits de la personne; la primauté du droit; la prévention des conflits; l'aide humanitaire; la consolidation de la paix. Plusieurs autres graphiques de ce document de janvier 2007 de l'ACDI indiquent que la « gouvernance démocratique » représente 21 p. 100 des dépenses de l'ACDI consacrées à l'aide. Ce montant se répartit comme suit : 46 p. 100 pour la liberté et la démocratie; 38 p. 100 pour les institutions publiques et la lutte contre la corruption; 8 p. 100 pour les droits de la personne; 7 p. 100 pour la primauté du droit.

Si on reporte ce 21 p. 100 à l'exercice 2007-2008 — au cours duquel l'ACDI recevra 3,049 milliards de dollars selon la Partie II du Budget des dépenses publiée le 27 février 2007, l'ACDI consacrerait alors 640,329 millions de dollars à la « gouvernance démocratique » définie de façon générale dans cet exercice financier. Par contre, la Partie III du Budget des dépenses de l'ACDI publiée le 30 mars 2007 ne donne pas de montant global pour les dépenses liées à la gouvernance démocratique, mais on peut y lire que « la gouvernance démocratique sera intégrée à titre de secteur prioritaire à tous les principaux programmes-pays. Au cours de la période de planification, nous prévoyons que 23 pour cent de la programmation des pays de concentration [le montant prévu est de 826,2 millions de dollars] fera un apport à la gouvernance démocratique »²¹¹.

À cela s'ajoute le fait que l'ACDI a remplacé le Corps canadien par le Bureau de la gouvernance démocratique (BGD) le 30 octobre 2006²¹². Le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a déclaré au Comité que le Bureau dispose d'un mécanisme de déploiement du développement démocratique, « une initiative de plusieurs millions de dollars, [qui] permettra à l'ACDI de recruter et de déployer des spécialistes de la gouvernance démocratique parmi les meilleurs, et de répondre ainsi rapidement à d'urgents besoins sur le terrain²¹³ ». Dans son témoignage de mars 2007, M. Greenhill a ajouté que le Bureau avait un budget de 40 millions de dollars « pour cette année », et que « le Bureau de la gouvernance démocratique a bien l'intention non pas de redistribuer les fonds, mais d'ajouter des fonds supplémentaires aux grosses sommes d'argent que nous investissons déjà dans l'ACDI et dans l'ensemble du gouvernement pour la gouvernance démocratique²¹⁴ ».

Selon M. Greenhill, le Bureau de la gouvernance démocratique doit aussi jouer un rôle pour combler le déficit dans les connaissances dont le Comité a parlé au chapitre 2 :

Dans une optique d'apprentissage collaborative, le Bureau a uni ses forces et celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, ou CIGI, à Waterloo, pour créer un portail d'échange des connaissances à l'intention de tous les intervenants engagés dans la gouvernance démocratique. Ce village de la gouvernance virtuelle attirera l'attention de la communauté internationale sur le bassin de connaissances, d'expertise et de leadership du Canada en matière de promotion de la gouvernance démocratique. Il améliorera la capacité des décideurs et des praticiens à créer dans les pays en développement des politiques et des programmes fondés sur les preuves, et facilitera l'intégration de ces connaissances et des pratiques innovatrices et efficaces²¹⁵.

En outre, le Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008 de l'ACDI — Partie III du Budget des dépenses, rendu public le 30 mars 2007, décrit les vastes plans prévus pour ce Bureau :

Le Bureau met de l'avant une approche pangouvernementale en concluant des ententes-cadres avec Statistique Canada et le Bureau du vérificateur général du Canada. Il a également établi des mécanismes qui favorisent une plus grande cohérence entre organisations canadiennes et internationales lorsque le Canada envoie des observateurs électoraux participer à des missions à l'étranger.

Par le biais de son soutien à certaines institutions telles que la Banque mondiale, le BGD renforce la capacité des bureaux nationaux de la statistique et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans de nombreux pays en développement. Il prête également assistance au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son initiative de mesure des droits de la personne et à l'Université Carleton dans son projet d'indicateurs-pays pour la politique étrangère. Ces deux séries d'indicateurs fournissent, en temps opportun, des indicateurs précis et efficaces sur la gouvernance qui permettent d'étayer les programmes. De plus, le BGD travaille à mettre en place des réseaux du savoir sur la gouvernance démocratique qui renforcent la collaboration, les échanges et la coordination entre les spécialistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ACDI²¹⁶.

On peut lire ailleurs dans ce document budgétaire que le BDG financera aussi :

Le « *Democratic Governance Fellows Program* » (*Programme des Canadiens pour la régie démocratique*) : Ce programme 1) met au point des réflexions d'avant-garde sur les questions et les problèmes relatifs à la régie démocratique et aux approches innovatrices pour la mise au point de pratiques efficaces; 2) établit des liens de partenariat entre les agents de l'ACDI et les experts les plus importants du Canada ou d'ailleurs, particulièrement des pays en développement ou en transition et des institutions travaillant à promouvoir la régie démocratique; 3) fournit l'avis d'experts en matière de régie démocratique dans le cadre des évaluations, du fonctionnement ou du développement des programmes de l'ACDI dans divers pays²¹⁷.

Bref, le gouvernement canadien finance actuellement une myriade de projets et de programmes d'aide à la démocratie, directement et indirectement, par l'entremise de ministères et d'organismes du gouvernement canadien (principalement l'ACDI), d'organisations non gouvernementales canadiennes, d'institutions indépendantes et d'institutions multilatérales. En fait, l'ACDI indique dans le mémoire qu'elle a remis au Comité en octobre 2006, « L'ACDI et la gouvernance démocratique », que « [l']ACDI collabore avec plus d'une centaine de partenaires », principalement des ministères et des organisations canadiennes. Le Comité a tenté, dans une annexe du présent chapitre, de faire un survol des principaux acteurs du secteur de l'aide canadienne à la démocratie en ce qui concerne les dépenses d'APD bilatérale.

Malgré ces activités et ce financement variable, des témoins et d'autres observateurs ont fait valoir que l'aide canadienne au développement démocratique demeure trop modeste, trop vague et trop fragmentée pour être visible sur le plan

international ou pour avoir eu un effet cumulatif. Le Canada n'est pas considéré comme un intervenant important, même par ceux qui admirent son approche. Par exemple, Thomas Melia, de la Walsh School of Foreign Service, Université Georgetown, et directeur adjoint de Freedom House, a fait état au Comité (réunion de Washington, D.C., 6 février 2007) de sa participation à l'ouvrage intitulé *Defending Democracy*, datant de 2002, qui fait l'éloge de l'approche du Canada en ce qui concerne le soutien à la démocratisation²¹⁸. Il a ensuite déclaré au Comité qu'il y a « probablement plus de Canadiens qui travaillent dans des organisations américaines et internationales — à des activités de soutien à la démocratie — que de Canadiens dans les organisations canadiennes ». Parmi celles-ci, « la mieux connue est probablement Élections Canada ». Droits et Démocratie « n'a pas été vraiment visible ».

Le Comité traitera davantage des mesures à prendre pour aller de l'avant dans la partie III du présent rapport, surtout aux chapitres 6 et 7, où il sera question des nouvelles orientations du Canada en matière de politique et de financement. À ce point-ci, il croit nécessaire, ne serait-ce qu'à des fins de transparence et de responsabilité, de disposer de données de référence plus claires et plus précises pour ce qui est des ressources que le Canada consacre déjà à l'aide au développement démocratique.

Recommandation 5

L'évaluation indépendante de tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique, que le Comité a proposée à la recommandation 3, devrait produire un portrait complet des activités, des intervenants et des objectifs, selon une conception commune de ce qu'est l'aide au développement démocratique, tableau qui doit être étudié dans le cadre plus vaste de la politique du Canada en matière d'aide au développement.

ANNEXE DU CHAPITRE 4 ACTEURS CANADIENS ET DÉPENSES D'APD BILATÉRALE DANS LE SECTEUR « GOUVERNEMENT ET SOCIÉTÉ CIVILE »

Interviennent dans la contribution du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale des dizaines d'organismes et des centaines, voire des milliers de Canadiens qui travaillent pour des ministères d'État, des ONG et des institutions internationales. Les grands acteurs dans le secteur sont ceux qui composent le Conseil de la démocratie, des ministères et des organismes autonomes importants. À cause de problèmes de définition, il est impossible de calculer le montant global dépensé dans ce secteur, mais l'essentiel de ce montant vient de l'État, plus précisément de l'ACDI. Les derniers chiffres comparatifs fournis sont ceux de 2004-2005 et sont représentés schématiquement ci-dessous¹. Selon le rapport de décembre 2006 de l'ACDI sur l'APD au secteur « gouvernement et société civile », l'ACDI a dépensé quelque 95 % de l'aide bilatérale du gouvernement du Canada, soit 341 sur 359 millions de dollars, dans ce secteur au cours de l'exercice financier 2004-2005.

L'ACDI est sans doute la plus grande source de financement pour tous les autres organismes canadiens qui œuvrent dans ce secteur. Un petit montant inconnu vient de sources autres que le gouvernement du Canada. Ainsi, le Centre parlementaire a reçu de l'ACDI quelque 5,4 millions de dollars sur les 6 millions qu'il a dépensés dans le secteur en 2006. Il a aussi reçu près de 500 000 \$ la même année de l'Institut de la Banque mondiale, du PNUD, de l'Agence autrichienne de développement et de l'Agence danoise de développement international. De plus, en raison des contributions « en nature » comme les dons en temps, la Fédération canadienne des municipalités a indiqué au Comité que même si elle avait reçu quelque 12 millions de dollars de l'ACDI, elle évaluait à quelque 20 millions de dollars la valeur réelle du travail effectué dans ce secteur².

¹ Source : ACDI, *Rapport statistique sur l'aide publique au développement - Année financière 2004-2005*, Tableau L, selon l'information reçue de l'ACDI le 13 avril 2007.

² *Témoignages*, réunion 4, 27 février 2007, p. 17.

ACTEURS

Conseil de la
démocratie

ACDI

**ACDI
341 M\$**

- MAECI
- CIDPDD
- CRDI
- Élections
Canada
- Centre
parlementaire
- Forum de la
Fédération
- INM

Gouvernement
du Canada
(Exercice
2004-2005)

AIDE

**Partenaires non
gouvernementaux**

Autres, GC²
18 M\$

Autres
\$?

Notes:

1. Liste restreinte des partenaires canadiens de l'ACDI dans ce secteur :

Fondation Aga Khan Canada	Equitas – Centre international d'éducation aux droits humains
Association des universités et collèges du Canada	Fédération canadienne des municipalités
CANADEM	Institute for Media, Policy and Civil Society
Association canadienne des ex-parlementaires	Institut d'administration publique du Canada
Association du Barreau canadien	Institut sur la gouvernance
Fondation canadienne pour la vérification intégrée	Inter Pares
Conseil canadien pour la coopération internationale	Centre international pour la réforme du droit pénal
Carrefour Canadien International	Centre Pearson pour le maintien de la paix
Service d'assistance canadienne aux organismes	Université Queen's
Fondation canadienne pour les Amériques	Aide à l'enfance - Canada
Institut canadien des urbanistes	Tecslut Inc
CARE Canada	Université de Montréal
Centre canadien d'études et de coopération	Université de l'Alberta – Programmes
Commonwealth Judicial Education Institute	Université d'Ottawa
Cowater International Inc.	Entraide universitaire mondiale du Canada
SUCO	
Développement et Paix	
Les Associés de recherche Ekos	

2. Autres ministères et organismes créés par une loi du gouvernement du Canada (GC) :

Auditor General of Canada	Justice Canada
Canadian Human Rights Commission	PWGSC – Consulting & Audit
Department of National Defence	Radio Canada International
Elections Canada	Royal Canadian Mounted Police
Foreign Affairs and International Trade	Social Development Canada
International Centre for Human Rights and	Statistics Canada
International Development Research Centre	

Notes du chapitre 4

- 176 Pour une description plus complète de l'évolution de l'aide canadienne au développement démocratique, voir Gerald Schmitz, « *The Role of International Democracy Promotion in Canada's Foreign Policy* », *Enjeux publics IRPP*, vol. 5, n° 10, novembre 2004, <http://www.irpp.org>.
- 177 Pour un compte rendu détaillé de la création du NED et de l'évolution des efforts des États-Unis pour promouvoir la démocratie, voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999, p. 29-40.
- 178 Le Comité a rencontré des hauts représentants du NED, du NDI et de l'IRI à Washington D.C. le 5 février 2007. Le NDI dispose d'un budget annuel de 120 millions de dollars américains et compte 60 bureaux dans le monde. L'IRI a un budget annuel de 80 millions de dollars américains et 48 bureaux à l'étranger. Les sites Web de ces entités contiennent davantage de renseignements.
- 179 *Report of the Special Rapporteurs*, Ottawa, s.d. p. 25. [traduction]
- 180 *Ibid.*, p. 27 et suivantes. [traduction]
- 181 *Ibid.*, p. 24-25. [traduction]
- 182 La Charte internationale des droits de l'homme comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et ses instruments juridiques, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- 183 Selon des renseignements de Droits et Démocratie reçus en mars 2007, 4,873 millions de dollars proviennent du MAECI et une contribution additionnelle de 3,930 millions de dollars vient de l'ACDI; cette contribution n'a été fixée qu'en janvier 2007 (elle ne figure donc pas dans le Budget des dépenses 2006-2007 de l'ACDI). Lorsque le président de Droits et Démocratie a témoigné devant le Comité au sujet d'Haïti, il a indiqué que les crédits parlementaires actuels s'élevaient à 7,3 millions de dollars et il a mentionné que l'organisation obtenait aussi des fonds d'autres sources, ce qui lui donnait un budget annuel « légèrement inférieur à 10 millions de dollars ». *Témoignages*, réunion 14, 21 juin 2006, p. 9.
- 184 Pour un complément d'information et une analyse sur rôle du Centre, se reporter à Nancy Thede, « Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion », *Enjeux publics IRPP*, vol. 5, n° 3, mai 2005.
- 185 Ed Broadbent a été remplacé par Warren Allmand, qui a occupé le poste de 1997 à 2002, année où l'actuel président, Jean-Louis Roy, est entrée en fonction. Pour leurs témoignages, voir *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006; *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007; *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006.
- 186 Le Comité a tenu une séance sur le dernier examen quinquennal à la fin de 2004. Voir 38^e législature, 1^{re} session, *Témoignages*, réunion 17, 15 décembre 2004.
- 187 Pour en savoir plus sur le rôle d'Élections Canada à Haïti : *Témoignages*, réunion 5, 30 mai 2006; pour en apprendre plus sur le développement démocratique : *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006.
- 188 « Élections Canada sur la scène mondiale : l'expérience au service des nouvelles démocraties », <http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=ec90770&dir=bkg&lang=f&textonly=false>.
- 189 MAECI, « Soutenir de jeunes démocraties fragiles, renforcer les institutions démocratiques », note d'information, avril 2006.
- 190 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11.
- 191 *Ibid.*
- 192 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 11.
- 193 Gerald Schmitz et David Gillies, « Le défi du développement démocratique : Comment entretenir la démocratisation dans les sociétés en développement », Institut Nord-Sud, Ottawa, 1992. p. xvii.
- 194 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 12.
- 195 Andrew Cooper et Thomas Legler, *Intervention without Intervening: The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- 196 Trente ans auparavant, le premier ministre John Diefenbaker avait joué un rôle important dans le débat qui a entraîné le départ de l'Afrique du Sud du Commonwealth en 1961. [traduction]

-
- 197 Pour un survol de la première décennie de l'IDEA, voir *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, International IDEA, Stockholm, 2005.
- 198 Andrew Ellis, Paul Guerin et Ayman Ayoub, « *Effective Electoral Assistance: Moving from Event-based Support to Process Support, Conference report and conclusions* », IDEA, Stockholm, 2006.
- 199 Pour une analyse générale, voir Edward Newman et Roland Rich, dir., *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 2004. Du PNUD, voir également, PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Oxford University Press, New York, 2002.
- 200 Comptes publics du Canada 2005-2006, p. 90.
- 201 À sa création en 1968, le Centre parlementaire s'est vu confier un mandat avant tout national. Cependant, depuis les années 1990, il participe de plus en plus à des activités d'aide à la démocratie à l'échelle internationale. Il collabore avec des parlements du monde entier pour renforcer la surveillance des comités et le processus législatif, accroître la capacité des secrétariats parlementaires, mettre en place des systèmes de rendement et de rapports parlementaires, et rendre la gouvernance plus transparente et plus responsable. Le Centre a reçu plus de 5,8 millions de dollars en subventions gouvernementales en 2005-2006.
- 202 Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – survol*. Énoncé de politique internationale du Canada, avril 2005, p. 32.
- 203 La note d'information sur le Conseil de la démocratie a été distribuée à la conférence organisée sous les auspices du Conseil de la démocratie, « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », 15 février 2007.
- 204 Note d'information du MAECI, avril 2006, *op. cit.*
- 205 ACDI, Rapport sur les plans et les priorités de 2005-2006 - Partie III du Budget des dépenses, p. 20.
- 206 Note d'information soumise au Comité de la part du président de l'ACDI, Robert Greenhill, et *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007 de l'ACDI – Partie III du Budget des dépenses*, p. 16.
- 207 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 1.
- 208 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007.
- 209 Rapport ministériel sur le rendement de 2005-2006 de l'ACDI, p. 11.
- 210 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 13.
- 211 *Rapport sur les plans et les priorités de 2007-2008 de l'ACDI – Partie III du Budget des dépenses*, p. 18-19, http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/CIDA-ACDI/cida-acdi01_f.asp#s1.
- 212 Selon le témoignage du président de l'ACDI, Robert Greenhill, le Corps canadien « était doté d'un vaste mandat qui ne se résumait pas seulement à la bonne gouvernance. Il avait aussi pour mission de mobiliser les jeunes et de susciter l'engagement du public ». *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 10.
- 213 *Ibid.*, p. 12.
- 214 *Ibid.*, p. 13.
- 215 *Ibid.*, p. 11.
- 216 Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008 de l'ACDI, p. 5.
- 217 *Ibid.*, p. 47.
- 218 Robert Herman et Theodore Piccone, dir., *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, Washington D.C., 2002, http://www.soros.org/newsroom/news/defendingdemocracy_20021031. Il a été question de cette étude au chapitre 2.

CHAPITRE 5 ÉVALUATION DES CAPACITÉS ET DES AVANTAGES COMPARATIFS POTENTIELS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Il est clair que le Canada possède un savoir-faire reconnu pour la promotion de certains grands principes de la gouvernance démocratique, et que la démocratie canadienne elle-même a des qualités uniques (promotion de la tolérance et quête d'une identité commune qui concilie les grandes différences culturelles, linguistiques et régionales). Notre expertise « spécialisée » pourrait donc fort bien nous conférer l'autorité nécessaire pour avoir notre mot à dire sur la scène internationale. L'idée que l'on a du Canada pourrait aussi, dans certains endroits et à certains moments, faire de lui un partenaire de confiance pour obtenir une assistance dont la nature pourrait être délicate et hautement politique. Cet aspect pourrait être davantage exploité si l'on adoptait une démarche et un style largement axé sur la demande, à savoir que les organismes canadiens cherchent, pour l'essentiel, à faciliter les processus de réforme et à aider les acteurs locaux à réaliser leurs propres programmes de changement démocratique.

Document de travail préparé sous
les auspices du Conseil de la démocratie²¹⁹

L'approche canadienne contient deux éléments clés. Tout d'abord, au cours des 20 dernières années, nous avons procédé à un regroupement institutionnel fort [...] Deuxièmement, au cours des années, nous avons adopté une philosophie de coopération. Les Canadiens ont adopté une démarche claire et unique qui est appréciée par un bon nombre de nos partenaires. Nous épaulons les initiatives des personnes qui ont à cœur d'améliorer les institutions et les pratiques démocratiques de leur pays, et ce, sans tenter d'imposer notre façon de faire. Nous partageons notre vaste expérience acquise grâce aux efforts continuellement déployés pour renforcer notre propre système démocratique tout en reconnaissant nos réussites et nos échecs. Enfin, préférant des résultats concrets à la rhétorique, nous limitons le plus possible les considérations idéologiques. Mais surtout, nous croyons que le développement démocratique se doit d'être une pratique démocratique entre pairs.

Robert Miller, président, Le Centre parlementaire²²⁰

[...] il faut aussi affronter l'attitude, de plus en plus répandue à certains endroits du monde, selon laquelle la démocratie n'apporte pas d'améliorations à la qualité de vie des gens. Les progrès s'accompagnent de leur lot de revers, mais il ne faut pas abandonner.

*À mon avis, la démocratie reste la seule solution pour l'humanité. C'est tout le processus du développement démocratique et tout le système qu'il faut appuyer, mais toujours dans le respect des valeurs, de l'histoire et de la culture du pays. **C'est d'ailleurs ce qui constitue notre marque de commerce sur la scène internationale [...]***

Jean-Pierre Kingsley, ex-directeur général des élections²²¹.

Nous devrions être en mesure de fournir les ressources nécessaires pour habiliter les partenaires, le plus souvent sous la forme de mentorats, d'information, de compétences, de connaissances ou de mesures de facilitation. Trop souvent, nous remplaçons ces formes d'aide par de l'argent et nous sommes déçus des résultats.

Les valeurs que nous apportons comme Canadiens sont universelles, bienvenues et utiles. Nos institutions adhèrent aux principes du respect, de la compassion, de l'inclusion, de l'équité et de l'honnêteté.

Malgré que nous sommes frustrés par plusieurs de nos institutions, elles font l'envie de plusieurs et sont des exemples pour d'autres. Notre système judiciaire, notre service public, les partis politiques, les systèmes électoraux, la Loi sur les langues officielles, la liberté des médias, les relations intergouvernementales et surtout, notre constitution, font que le Canada est envié et honoré à travers le monde [...] Dans ce domaine [du développement démocratique] peu de donateurs peuvent fournir à nos partenaires les compétences et l'expérience que possède le Canada, ce qui justifie que le Canada devrait en faire sa priorité.

Ross Reid, ancien député progressiste-conservateur
et ancien sous-ministre de Terre-Neuve-et-Labrador²²²

Le Canada s'enorgueillit souvent de projeter en général une bonne image à l'étranger et d'exercer une influence et un rôle distinctif dans les relations internationales. En effet, le MAECI a tenu récemment une tribune publique en ligne (du 22 janvier au 30 mars), intitulée « Une approche canadienne pour promouvoir la démocratie »²²³. Notre premier témoin, le ministre des Affaires étrangères Peter MacKay, a affirmé :

[...] Le Canada jouit d'une crédibilité unique face à bon nombre de défis aujourd'hui associés à la promotion de la démocratie, et cette crédibilité lui offre des possibilités tout aussi uniques. Il y a, dans le contexte global plus vaste, énormément de bonne volonté, et il peut être très délicat de faire appel à des étrangers pour mettre en place des réformes démocratiques. Par conséquent, la réputation d'impartialité du Canada lui confère des avantages certains. Nous n'avons jamais été une puissance coloniale. Nous n'avons pas les ambitions d'une grande puissance. Nos motifs ne sont pas suspects et nous n'avons pas de buts cachés. De plus, comme je l'ai dit, les Canadiens jouissent d'une immense réputation de bonne volonté. C'est en partie grâce à nos activités de promotion, mais surtout à cause de notre soutien actif des valeurs démocratiques²²⁴.

Le ministre a poursuivi en soulignant la profondeur de l'expérience et de l'expertise institutionnelles et individuelles que le Canada offre aux démocraties émergentes et la capacité d'accommoder la diversité : « comme [les Canadiens] sont particulièrement sensibles aux contextes sociaux et culturels difficiles, ils sont d'autant plus en mesure de fournir leur aide »²²⁵. Les qualités des approches canadiennes ont été reconnues dans différents domaines du développement démocratique : assistance électorale, formation policière, éducation en matière de démocratie, promotion des droits de la personne et de la primauté du droit, réforme de la gouvernance et soutien à la société civile.

Même si la caractérisation du rôle du Canada est marquée par un certain idéalisme optimiste — la preuve résidera comme toujours dans la pratique et les résultats à long

terme —, les témoins d'ici et d'ailleurs qui ont comparu devant le Comité ont convenu en général qu'une plus grande participation du Canada dans ces domaines est souhaitée et que le Canada peut offrir des avantages comparatifs dans le dur effort à long terme que constitue l'aide à la démocratie sur la scène internationale. Jennifer Welsh, que le Comité a rencontrée à Londres en octobre 2006, conclut dans un ouvrage à paraître que, malgré tous les dangers et les risques inhérents que comporte un tel travail — souligné par Ian Smillie dans son témoignage devant le Comité²²⁶ —, « la bonne gouvernance a été reconnue comme un domaine où l'expérience canadienne, combinée à sa réputation de « donateur impartial », confère au pays un avantage comparatif par rapport aux autres intervenants²²⁷ ».

George Perlin, indiquant que le Canada pourrait prendre les devants et « mettre sur pied un programme de formation pour les intervenants ou pour les gens qui veulent faire carrière dans ce domaine, dans la prestation de l'aide à la démocratie », a ajouté : « Nous sommes souvent perçus comme étant plus sensibles à la situation particulière des pays bénéficiaires, plus ouverts à la participation des organismes locaux, plus prêts à écouter leurs conseils et plus inclusifs dans nos relations avec nos partenaires²²⁸. » On pourrait aussi mentionner le succès de CANADEM, « la réserve civile du Canada », une ONG à but non lucratif âgée de 10 ans, financée par le gouvernement, mais dont le budget est modique, qui a regroupé 8 000 Canadiens qualifiés pour leur confier des missions à l'étranger et les a répartis en plusieurs divisions en fonction de différents types de déploiements civils. Le directeur général, Paul Larose-Edwards, a dit au Comité : « Allons-nous nous améliorer? Oui, car les Canadiens seront de plus en plus nombreux à s'inscrire à notre répertoire. Je prédis qu'il y aura de 25 000 à 35 000 personnes sur nos listes d'ici 10 ans et nous allons donc continuer à nous arranger pour que cela ne coûte pas trop cher²²⁹. »

M. Larose-Edwards a souligné que l'expansion de CANADEM n'a pas pour objet de créer des emplois pour les Canadiens, mais de trouver des gens ayant les compétences nécessaires pour développer des capacités locales dans les pays récipiendaires. Comme il l'a indiqué, « Nous préférons sélectionner et envoyer le genre de personnes [...] qui ne cherchent pas à s'incruster éternellement. Elles doivent chercher à développer les capacités locales²³⁰ ». Il a décrit comment les compétences d'experts spécialisés et de néo-Canadiens peuvent être utilisées dans des situations très difficiles :

Pour ce qui est de l'Afghanistan, nous envoyons des gens là-bas depuis près de cinq ans, en plus de sélectionner des experts pour des activités en Afghanistan. Nous y avons déployé des experts de la police et quelques experts des tribunaux. La Défense nationale fait également largement appel à nos services pour recruter ce qu'elle appelle des interprètes culturels. Il s'agit de Canadiens d'origine afghane. Nous avons un répertoire de 200 Canadiens d'origine afghane que nous avons sélectionnés. La Défense nationale s'adresse donc à nous pour recruter les personnes qui sont déployées aux côtés des troupes canadiennes et qui jouent là un rôle clé.

En fait, cela fait suite à notre intention de faire davantage appel, compte tenu de nos ressources limitées, à ces néo-Canadiens en les renvoyant dans leur pays d'origine, non pas en tant qu'Afghans ou Congolais, mais en tant que Canadiens qui connaissent bien

la culture locale, ce qui n'est pas à la portée de ceux d'entre nous qui sont nés et qui ont été élevés au Canada. Nos Canadiens d'origine afghane ont donc eu un grand succès. Le gouvernement afghan les a recrutés directement à partir de notre répertoire, de même que la Défense nationale, les Affaires étrangères et toute une série d'organismes internationaux²³¹.

Pour le Comité, un point reste à éclaircir : comment faire le lien entre l'expérience reconnue de CANADEM et le nouveau « mécanisme de déploiement du développement démocratique » (DDD) établi sous la direction du Bureau de la gouvernance démocratique, lequel a succédé au Corps canadien de l'ACDI, comme nous l'avons décrit au chapitre 4. Selon une description que l'ACDI a communiquée au Comité en janvier 2007, CANADEM pourra présenter des soumissions au DDD. L'appel d'offres semblait toujours en cours lorsque le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a comparu devant le Comité en mars 2007. Comme il l'a dit au Comité, le DDD —

[...] permettra à l'ACDI de recruter et de déployer des spécialistes de la gouvernance démocratique parmi les meilleurs, et de répondre ainsi rapidement à d'urgents besoins sur le terrain.

Pour le moment, si l'ACDI ou un autre ministère constate qu'un pays a besoin de certains experts...si un pays vient nous demander de l'aide pour réformer son bureau du vérificateur général, par exemple, ou pour apporter une amélioration dans tel ou tel domaine, il peut être long et compliqué de recruter et de déployer les experts canadiens requis. Grâce au mécanisme de déploiement du développement démocratique, nous travaillerons en collaboration avec un partenaire canadien — et nous avons déjà fait un appel de propositions à cet effet — pour pouvoir recruter rapidement et fournir les meilleurs experts canadiens dans les différents domaines de la gouvernance démocratique²³².

Dans la Partie III de son budget des dépenses publié le 30 mars 2007, l'ACDI décrit le DDD comme suit : « Cette initiative engagera des experts canadiens en matière de régie démocratique et les enverra dans les pays en développement, en réponse aux demandes des directions générales de programmes géographiques de l'ACDI, pour les aider dans l'élaboration de leurs stratégies de développement. Le DDD aidera ces pays à atteindre leurs objectifs en ce qui concerne les quatre éléments de la régie démocratique, ainsi qu'en matière de prévention des conflits et de maintien de la paix²³³. » Selon l'information communiquée au personnel du Comité par M. Larose-Edwards le 2 avril 2007, CANADEM n'a pas obtenu le contrat de DDD. Ce qui préoccupe surtout le Comité, c'est que ce nouveau mécanisme de l'ACDI soit bien harmonisé avec ce que fait déjà CANADEM d'une manière indépendante et à faible coût.

La formation policière, la réforme judiciaire, les élections, le renforcement du Parlement, la lutte contre la corruption et la gouvernance locale sont parmi les secteurs particuliers de développement démocratique que les témoins ont qualifiés de domaines d'expérience et de compétence du Canada. Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales, GRC, a fait part au Comité de contributions au Kosovo, en Jordanie, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Côte d'Ivoire, à Haïti et en Sierra Leone :

Le Canada peut maintenant adopter une approche proactive pour ce qui touche les opérations policières internationales, la collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux visant à entreprendre une démarche pangouvernementale, la détermination de secteurs d'intérêts stratégiques et le perfectionnement d'employés possédant la compétence nécessaire pour relever le défi qui consiste à œuvrer dans ces milieux. Cela signifie que la GRC et les organismes policiers partenaires doivent aménager un cadre de policiers experts prêts à collaborer à des opérations de paix à l'étranger. La constitution d'un ensemble de compétences peut permettre d'apparier des spécialistes avec des missions particulières en fonction de leurs talents. Ainsi, ces hommes et ces femmes pourront être déployés plus rapidement que dans le passé et, ce qui est peut-être le plus important, les déploiements vont permettre de réduire la portée des moyens d'action des forces policières nationales de notre agence et de ses partenaires. [...] Grâce à ses efforts à l'étranger, la police canadienne exporte sa culture, ses valeurs ainsi qu'un modèle établi de maintien de l'ordre démocratique²³⁴.

M. Souccar a aussi mentionné des leçons tirées de l'expérience, à savoir que le développement soutenu exige une planification de nos engagements à long terme et « [...] qu'une réforme fructueuse du secteur de la sécurité nécessite des stratégies qui visent le développement égal des capacités relatives à la justice, à la police et aux services correctionnels²³⁵ ». Le Comité a fait allusion à ce point dans son rapport sur Haïti de décembre 2006²³⁶.

L'Association du Barreau canadien (ABC), dans le témoignage et le mémoire qu'elle a présentés au Comité, a indiqué que son Comité de développement international « a réalisé des projets de réforme législative et judiciaire et veillé au renforcement des capacités dans 29 pays de l'Asie, de l'Afrique, de l'Europe centrale et des Caraïbes »²³⁷. En recommandant que le Canada engage tous les éléments du système judiciaire dans la promotion de la règle de droit, l'ABC a soutenu que le Canada devrait procéder de manière prudente et critique selon les meilleures pratiques fondées, notamment, sur le sentiment d'appartenance et l'engagement locaux, faisant remarquer qu'il est impossible de transplanter un système judiciaire d'un pays à l'autre et que « Il semble néanmoins que la majorité de l'aide fournie au système judiciaire vise les cours suprêmes, les ministères de la Justice et d'autres institutions qui n'ont que très peu d'influence, voire aucune, sur la vie des pauvres et des défavorisés²³⁸ ». Néanmoins, l'ABC a conclu que le Canada peut contribuer positivement à la tâche :

Le Canada a à la fois l'expertise et l'expérience nécessaire pour assumer un rôle accru dans la promotion de la démocratie et le renforcement du principe de la primauté du droit à l'étranger. [...] Sur la scène internationale, le système judiciaire bijuridique du Canada (common law et droit civil) est tenu en haute estime, et les juristes du pays sont respectés. L'expérience du Canada des processus participatifs de la réforme de la justice civile et criminelle, des enjeux sur l'enregistrement des terres et des titres ancestraux, et les enjeux liés à la justice réparatrice sont tous des exemples de l'expertise que nous pouvons partager avec le monde. En outre, le Canada a démontré sa capacité de travailler efficacement dans un domaine qui nécessite une grande sensibilité politique et culturelle. Bref, riche de tous ces actifs, le Canada peut et devrait faire plus²³⁹.

Pour donner au Comité un exemple précis de l'expertise pratique du Canada en matière d'éducation judiciaire, Kathleen Mahoney, professeure de droit à l'Université de Calgary et ex-présidente du conseil d'administration de Droits et Démocratie, a décrit un projet de renforcement du système judiciaire au Vietnam, de 12 millions de dollars, pour lequel elle a été nommée directrice canadienne :

Ce que nous faisons là-bas, c'est vraiment de faire un pas à la fois. Il s'agit d'un projet de cinq ans et, à l'heure actuelle, une période d'évaluation s'impose. J'ai apporté notre plan de travail global, qui comporte de très nombreux résultats au cours des cinq années, tout, depuis des banques d'examen jusqu'aux codes de conduite, en passant par les manuels sur les questions de fond, les techniques pédagogiques et le développement des programmes pour les séminaires sur les droits de la personne, la participation à la société civile, les techniques pour aider les juges à comprendre les minorités ethniques, leurs valeurs et leurs cultures, etc. Alors, il y a toute une gamme d'activités et de projets, et de résultats, qui se dérouleront au cours des cinq prochaines années.

Un des problèmes dans ce domaine jusqu'ici, c'est qu'une bonne partie de l'éducation judiciaire a été très épisodique. Vous allez assister à une conférence pendant trois jours dans un pays quelconque en Afrique et lorsque vous repartez, vous avez le sentiment que tout va changer. Ce n'est pas ainsi que cela fonctionne. C'est comme chaque fois que l'on éduque quelqu'un : vous commencez par un programme et vous avez des progrès, vous avez des évaluations et vous avez des jalons que vous essayez de franchir. Alors, je pense que nous sommes maintenant rendus à une époque où nous avons une approche beaucoup plus raffinée face à ces questions.

Je pense que nous voyons que les pays qui reçoivent l'aide sont beaucoup plus conscients de l'importance déterminante du système judiciaire, non pas seulement pour dispenser la justice dans les tribunaux, mais pour développer la confiance du public dans la démocratie. Ils voient que le système judiciaire est un des bras de la démocratie qui doit être développé en même temps que les structures de gouvernance²⁴⁰.

En matière d'élections, nous avons déjà souligné au chapitre 4 le travail, reconnu dans le monde, qu'a accompli Élections Canada dans près d'une centaine de pays depuis 1990. Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections, a donné plus de précisions sur le sujet dans son témoignage devant le Comité :

Nos activités varient de l'envoi d'un seul expert pour gérer un élément du processus électoral à la formation d'équipes pluriannuelles et multinationales pour venir en aide et entreprendre des analyses approfondies et continues, à la mise en œuvre d'une observation et d'un accompagnement englobant tous les secteurs du processus électoral. Ces initiatives nous ont fourni l'expérience s'étant avérée instrumentale dans l'évolution d'une démarche unique pour l'aide électorale internationale. Notre démarche est une méthode accompagnatrice — ce que explique mon utilisation du mot « accompagnement » — pour les organismes de gestion électorale avant, pendant, et après les élections, et une méthode d'aide pour leur permettre d'élaborer et renforcer leurs cadres de travail institutionnels, leurs aptitudes et leur autonomie ou l'indépendance, lesquels constituent des composantes de base capitales pour le développement démocratique électoral.

Cette démarche est un modèle élastique permettant un apprentissage mutuel²⁴¹.

M. Kingsley a aussi convenu qu'il fallait à long terme enseigner le civisme pour améliorer les processus électoraux. « Si nous adoptons une démarche globale pour favoriser l'instauration et le développement de la démocratie, nous pourrions commencer à nous attaquer en profondeur aux lacunes à combler dans le système électoral ou dans le système éducatif en ce qui concerne les élections, en intervenant au niveau de l'enseignement primaire ou secondaire²⁴² ».

Des élections ne peuvent évidemment pas produire des résultats durables s'il n'y a pas d'assemblée législative à laquelle les candidats peuvent être élus. Robert Miller, président du Centre parlementaire d'Ottawa, a souligné devant le Comité le rôle clé que jouent à cet égard le renforcement des institutions parlementaires et l'appui du Parlement et du gouvernement du Canada. Comme il l'a affirmé devant le Comité, cela suppose une aide canadienne au développement d'une capacité locale à cet égard. Il a dit au sujet du Centre : « Au cours des 15 dernières années, le Centre a progressé pour devenir une organisation canadienne internationale dont le personnel et les bureaux gèrent des programmes de développement parlementaire dans diverses parties du monde. La direction du Centre est de plus en plus prise en main par des gens tels que Bunlen Men, responsable de notre programme au Cambodge, et Rasheed Draman, qui dirige nos programmes en Afrique à partir de notre bureau régional à Accra, au Ghana²⁴³. »

M. Draman, dans une présentation faite dans le cadre du « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique » le 15 février 2007, a donné un exemple de ce qu'il est possible de faire :

Dans le cadre de notre projet du Fonds canadien [pour l'Afrique²⁴⁴], — le Programme Afrique-Canada de renforcement parlementaire, qui s'appuie sur des réseaux regroupés autour de domaines de politique cernés plus tôt —, nous collaborons avec des instituts politiques et des groupes de la société civile en Afrique afin de concevoir et de réaliser des programmes destinés à renforcer les capacités des comités parlementaires en matière de réduction de la pauvreté. Nous créons des liens entre les députés désireux de lutter contre la corruption (par des sections nationales du Réseau de parlementaires africains contre la corruption — APNAC) et des sections locales de Transparency International. Ces liens se sont révélés très utiles dans un certain nombre de pays²⁴⁵.

M. Draman a ensuite abordé la question de l'égalité des sexes dans le processus politique et la question des budgets parlementaires et de la surveillance financière, soulignant la création en octobre 2006 d'un centre d'apprentissage au sein du bureau ghanéen du Centre parlementaire, qui deviendra au cours des prochaines années un « Centre d'excellence sur la formation parlementaire ». À noter qu'il a souligné le rôle important du Canada comme source d'aide extérieure parce que « le Canada dispose d'un immense capital politique par sa réputation dans le monde. Contrairement à d'autres donateurs, il n'a aucun « **bagage** ». Les Canadiens sont accueillis chaleureusement, où qu'ils aillent. Nous devons « dépenser » ce capital pour changer quelque chose dans le monde en nous montrant novateurs, réceptifs et, surtout, en prenant des risques²⁴⁶.

Le Comité prend ce dernier point au sérieux, et il s'est vu en fait confirmer l'importance de la contribution du Canada par le témoignage d'une délégation d'éminents parlementaires africains en novembre 2006. M. Augustine Ruzindana d'Ouganda, président du Réseau de parlementaires africains contre la corruption, a déclaré devant le Comité : « Sans l'aide du Canada, cela n'aurait pas été possible. [...] le Canada joue, en tout cas sur le continent africain, un rôle utile en renforçant la démocratie²⁴⁷. » M. Steve Akorli, un parlementaire à la retraite qui est coprésident du Conseil de coordination du Programme Afrique-Canada de renforcement parlementaire, a ajouté :

Le Canada a beaucoup aidé l'Afrique [concernant le Ghana]. Il a fallu qu'un pays comme le Canada vienne à notre secours pour renforcer nos capacités. [...] la capacité parlementaire du Ghana et le contrôle qu'il peut exercer dans les domaines du financement et de la lutte contre la pauvreté se sont beaucoup renforcés.

Le militantisme pour l'égalité entre les sexes est rendu à un niveau que vous ne sauriez imaginer. La société civile du Ghana a proposé ce qu'elle appelle un « manifeste de l'égalité entre les sexes ». Il y est question de ce qu'on peut faire pour les femmes afin qu'elles puissent posséder des terres, obtenir du crédit et avoir d'autres possibilités qui leur permettraient de mieux se faire entendre.

Ce sont les retombées de l'expérience démocratique que nous menons depuis 15 ans. Nous sommes très reconnaissants envers le Canada²⁴⁸.

Pour ce qui est d'appuyer les activités de renforcement de la surveillance parlementaire et de lutte contre la corruption, notre collègue John Williams, député et président de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), qui a été fondée lors d'un rassemblement à la Chambre des communes du Canada en 2002, a exhorté le Comité à insister sur l'importance du développement de l'indépendance des parlementaires au sein des pays partenaires. Le renforcement du rôle des parlementaires sera traité plus en détail au chapitre 7. Quant au travail de la GOPAC, M. Williams a dit au Comité :

La GOPAC a une mission : rendre les parlements plus efficaces en tant qu'institutions démocratiques de surveillance des gouvernements. Sa mission repose sur trois piliers. Tout d'abord, l'appui des pairs. Nous aidons les parlementaires qui malgré les embûches et les périls ont décidé de tenir tête à la corruption. Le deuxième est l'éducation des parlementaires. Nous envoyons nos jeunes à l'université pour qu'ils deviennent avocats, médecins, ingénieurs et comptables, mais qui forme nos parlementaires et leur enseigne à surveiller le gouvernement? Enfin, il y a le leadership axé sur les résultats. Les belles paroles ne suffisent pas. Il est temps que nous, parlementaires, exigions des comptes de nos gouvernements et prenions des initiatives pour lutter contre la corruption et faire régner l'honnêteté et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques²⁴⁹.

Concernant la question de l'amélioration de la gouvernance locale, que le Comité a déjà abordée au chapitre 2, le Canada a aussi été actif, notamment dans le cadre de projets réalisés par la Fédération canadienne des municipalités (FCM). À titre de président par intérim de la Fédération, Gord Steves a dit au Comité : « Nous gérons actuellement dix programmes en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le budget annuel des programmes

s'établit actuellement à 12 millions de dollars, et 35 employés sont affectés à ce travail. En 20 ans, nous avons travaillé dans 44 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Antilles, et nous travaillons actuellement avec 18 pays. Nous collaborons avec plus de 2 500 bénévoles municipaux et, actuellement, il y a 15 praticiens municipaux bénévoles pour chaque jour civil²⁵⁰. »

La FCM, qui est subventionnée par l'ACDI, considère que le Canada est un chef de file international dans ce domaine, aux côtés des Pays-Bas. Selon Brock Carlton, directeur du Centre international pour le développement municipal de la FCM, l'objectif est de créer des partenariats à long terme « à l'appui du renforcement des institutions existantes et de leur capacité de répondre aux besoins de leurs collectivités ».

Autre élément: c'est un travail entre pairs. Lorsque nous allons à l'étranger, nous n'amenons pas des spécialistes du développement qui passent deux semaines en Ouganda, produisent un beau rapport et reprennent l'avion pour aller ailleurs faire un autre rapport. Nous amenons ceux qui font le travail au Canada. Ils travaillent comme bénévoles et discutent avec ceux qui font le même travail à Kampala, à Nairobi ou ailleurs. Ce sont ceux qui font concrètement le travail. Ils amènent une expérience canadienne concrète. Ils ne disent pas : nous faisons ceci au Canada, c'est comme cela qu'il faut faire, faites comme nous, mais plutôt: nous avons une certaine expérience, grâce à laquelle nous sommes parvenus à un certain développement au Canada; comme c'est très pratique, nous pouvons travailler et vous aider à résoudre vos problèmes dans votre contexte, d'une manière qui est sensée pour votre collectivité. L'approche repose donc sur le travail concret des praticiens²⁵¹.

La FCM a aussi fait part au Comité de son projet de « programme mondial de gouvernance locale » (programme quinquennal de 12 millions de dollars par année), qui a fait l'objet « d'échanges difficiles » avec l'ACDI. Comme M. Carlton l'a affirmé : « Dans l'état actuel des choses, nous collaborons avec l'ACDI à divers projets, mais il n'y a aucune continuité durable. Les projets vont et viennent, mais il n'y a aucune stratégie, aucune perspective à long terme pour faire contribuer le secteur municipal au service des intérêts du Canada à l'étranger²⁵². » Il semble s'agir là d'un problème plus général dans le domaine du développement démocratique. Comme Robert Miller du Centre parlementaire l'a dit au Comité : « [...] la démocratie représente un ensemble complexe d'institutions, de pratiques et de valeurs qui [...] progressent doucement. Il est donc évident que l'aide internationale au développement démocratique ne doit plus s'effectuer selon une vision à court terme, c'est-à-dire un projet à la fois²⁵³. »

Le Comité traitera, dans la partie III du présent rapport, des composantes d'une stratégie à long terme cohérente et améliorée que le Canada devrait adopter pour contribuer au développement démocratique. Il fera cet examen, sachant que ce qui précède est loin de constituer une liste complète des capacités que le Canada exerce dans le domaine du développement démocratique. En effet, dans le mémoire sur « la gouvernance démocratique » qu'elle a présenté devant le Comité en octobre 2006, l'ACDI a énuméré plusieurs projets et programmes qu'elle réalise dans de nombreux — peut-être trop nombreux — pays sur les thèmes des composantes

suivantes : « liberté et démocratie », « droits de la personne », « institution publique responsable » et « règle de droit ».

La question qui persiste, c'est celle de l'impact et de la visibilité d'ensemble. D'une part, on nous dit que le Canada a une bonne réputation dans le monde, qu'il a quelque chose de spécial à offrir, que des Canadiens compétents font preuve d'intérêt et sont actifs dans le domaine; d'autre part, on nous dit que l'aide canadienne est éparpillée à plusieurs endroits et passe souvent presque inaperçue, et que le Canada n'en fait toujours pas suffisamment à cet égard.

Témoignant devant le Comité, Kevin Deveaux, alors député provincial de la Nouvelle-Écosse, qui a beaucoup travaillé pour le *U.S. National Democratic Institute* et qui, en mars 2007, a accepté un poste à temps plein au sein du PNUD au Vietnam, a tenu, en réponse à une question, des propos manifestement contradictoires :

De mon point de vue et de celui d'autres spécialistes, les Canadiens accomplissent un excellent travail, et le Canada a quelque chose qu'il est le seul à pouvoir offrir. Vous seriez étonnés du nombre de Canadiens qui font ce travail, surtout pour les organisations étasuniennes, car les Américains ont un système très semblable à celui utilisé en Amérique latine, par exemple, mais qui n'est pas courant en Europe, en Afrique ou en Asie. Notre système parlementaire est plus répandu, et nous autres Canadiens avons davantage de possibilités, grâce à notre expérience politique, de faire entendre notre voix²⁵⁴.

Pourtant, plus tôt, il avait déclaré sèchement :

Une des choses que je tiens à préciser puisque je travaille sur le terrain, c'est que le Canada n'est pas un intervenant sérieux en matière de développement de la démocratie. Quand on voit des pays comme le Royaume-Uni, avec sa Westminster Foundation for Democracy, les Américains avec leur NED, NDI et IRI, les Allemands avec leurs Stiftungs, entre autres, la plupart affirmeraient que le Canada n'a même pas commencé à se pointer au niveau international dans les domaines plus particuliers du pouvoir parlementaire et exécutif et du développement de partis politiques²⁵⁵.

Le Comité reviendra sur cette question et proposera sa propre solution au chapitre 7.

Une autre question qui met en cause les « acteurs sérieux », c'est celle de la répartition de l'aide canadienne — trop peu d'aide dispersée dans trop d'endroits. Comme M. Deveaux l'a expliqué : « Je suis pour que le Canada se concentre sur quelques pays et y investisse beaucoup d'argent. D'après mon expérience au Kosovo, notamment, je peux vous dire que dans certains pays, un investissement de 2 ou 2,5 millions de dollars canadiens pourrait faire du Canada le pourvoyeur le plus important et l'y faire tenir un rôle insoupçonné. Donc, au lieu de mesures éparses visant une trentaine ou une quarantaine de pays, je recommanderais que le mandat consiste plutôt à offrir un soutien intensif à une dizaine de pays afin que les résultats soient significatifs²⁵⁶. »

Le Comité constate qu'il ne sera pas facile de faire de tels choix. Mais il est d'avis qu'il y a lieu d'approfondir le travail de documentation afin que les décideurs puissent fonder leurs décisions sur l'information la plus complète possible. Il note à cet égard que le document de travail préparé pour le compte du Conseil de la démocratie établit une liste de questions pertinentes à cet égard :

La détermination des points forts du Canada ou des domaines où il possède un avantage comparatif pourrait revêtir diverses formes. On pourrait notamment se poser les questions suivantes : 1) Quel type d'expérience et d'expertise le Canada a-t-il accumulé dans le cadre de ses programmes d'aide et au sein d'institutions indépendantes et autres, et où, à cet égard, le Canada a-t-il acquis une expertise qui le distingue peut-être des autres pays? 2) Quels sont les aspects ou les points forts propres au système démocratique canadien, et en quoi ces aspects se reflètent-ils ou sont-ils ciblés dans les types d'assistance que fournit le Canada? 3) Existe-t-il des régions géographiques ou des tribunes institutionnelles précises où le Canada possède des atouts et des avantages précis, ou encore [...] affiche un dossier d'interventions positives qu'il peut mettre à profit²⁵⁷?

Voilà de bonnes questions pour lesquelles le document de travail donne des indices intéressants, mais auxquelles il ne répond pas. Le Comité est d'avis qu'il faut approfondir le travail d'analyse sur le plan stratégique pour que le Canada puisse mieux exploiter à long terme ses capacités et ses possibilités en matière d'aide à la démocratie.

Recommandation 6

L'évaluation indépendante du financement actuel de l'aide canadienne à la démocratie, que nous proposons dans la recommandation 3, devrait inclure une évaluation des secteurs dans lesquels l'aide canadienne s'est avérée la plus efficace et dans lesquels les Canadiens sont les plus aptes à mettre leurs compétences à contribution.

Recommandation 7

Pour ce qui est du déploiement effectif de l'expertise canadienne à l'étranger, il faudrait que l'évaluation permette de s'assurer qu'il y a cohérence entre toutes les activités du Canada financées par l'État.

Recommandation 8

En outre, compte tenu de l'ampleur des besoins mondiaux dans ce domaine complexe, il faudrait que l'évaluation permette d'établir une liste des pays les plus susceptibles de bénéficier d'une concentration des efforts du Canada.

Notes du chapitre 5

- 219 « Eléments de gouvernance démocratique : Document de travail », juin 2006, p. 3, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/library/Discussion%20Paper%20-%20Elements%20of%20Democratic%20Governance.pdf> (site en anglais).
- 220 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 221 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 11; les caractères gras sont de nous.
- 222 Présentation dans le cadre de « Un dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique », 15 février 2007, p. 2-3. De 1994 à 2003, M. Reid a travaillé pour la *U.S. National Democratic Institute for International Affairs* en Ukraine, au Ghana, au Kosovo et en Afghanistan.
- 223 Pour plus de détails, voir : http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/democratie-fr.asp?lang_update=1.
- 224 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 2.
- 225 *Ibid.*, p. 3.
- 226 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007.
- 227 Jennifer Welsh, « Conclusion », dans Jennifer Welsh et Ngaire Woods, dir., *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, à paraître. Cité avec la permission de l'auteure. [traduction]
- 228 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 229 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre 2006, p. 8.
- 230 *Témoignages*, réunion 23, p. 3. Cela correspond à la mise en garde de Jennifer Welsh concernant la promotion de la bonne gouvernance à l'étranger : « comment les décideurs canadiens peuvent-ils se prémunir contre les aspects les plus négatifs de l'aide technique — à savoir la tendance des donateurs à ouvrir des portes à leurs propres experts conseils, aux intervenants du secteur privé et de la société civile, et aux experts du milieu universitaire? » [traduction] (Voir Welsh, « Conclusion », *op.cit.*)
- 231 *Témoignages*, réunion 23, 24 octobre, p. 3.
- 232 *Témoignages*, réunion 43, 1^{er} mars 2007, p. 12.
- 233 ACIDI, *Budget des dépenses 2007–2008 Partie III : Rapport sur les plans et les priorités*, p. 40.
- 234 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 11.
- 235 *Ibid.*
- 236 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, Ottawa, décembre 2006.
- 237 « Le soutien à la démocratie au moyen de la primauté du droit », janvier 2007, p. 1; voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007.
- 238 *Ibid.*, p. 8.
- 239 *Ibid.*, p. 10.
- 240 *Témoignages*, réunion 41, 20 février 2007, p. 3.
- 241 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 10.
- 242 *Ibid.*, p. 15.
- 243 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 244 Le Fonds canadien pour l'Afrique, de 500 millions de dollars, administré par l'ACDI, a été créé par le gouvernement du Canada après la tenue au Canada du Sommet du G8, à Kananaskis, en 2002. Pour plus de détails, voir : <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-4465251-H54?OpenDocument>.
- 245 Rasheed Draman, Points à soulever pour la Journée de la démocratie, « Former des institutions démocratiques solides en renforçant le parlement », p. 1-2.

-
- 246 *Ibid.*, p. 3; les caractères gras sont du texte original.
- 247 *Témoignages*, réunion 27, 7 novembre 2006, p. 1-2.
- 248 *Ibid.*, p. 2.
- 249 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 12.
- 250 *Témoignages*, réunion 42, 27 février 2006, p. 12.
- 251 *Ibid.*, p. 13.
- 252 *Ibid.*, p. 13.
- 253 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 11.
- 254 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 13.
- 255 *Ibid.*, p. 10.
- 256 *Ibid.*, p. 13.
- 257 « Éléments de gouvernance démocratique : Document de travail », juin 2006, p. 18.

PARTIE III NOUVELLES ORIENTATIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Au moment où on se parle, les parties intéressées doivent déployer davantage d'efforts et aviver une approche et une réflexion nouvelles en ce qui a trait à la promotion de la démocratie.

Vidar Helgesen, secrétaire général, International IDEA²⁵⁸

Dans les parties I et II du rapport, le Comité a abordé plusieurs questions conceptuelles et comparatives afférentes au soutien de la démocratie, puis il a donné un aperçu de l'évolution de la participation du Canada à l'aide au développement démocratique et des atouts du Canada dans ce domaine très compliqué. Nous avons montré qu'il reste encore fort à faire pour bien faire comprendre ce qui constitue véritablement une aide au développement démocratique efficace — connaissance qui, idéalement, serait diffusée parmi les donateurs et concrétisée dans des méthodes mieux coordonnées — et pour apprécier l'efficacité des sommes qui sont déjà consacrées à cette fin.

Le Comité estime aussi que le Canada peut et doit faire davantage pour promouvoir le développement démocratique. En conséquence, il s'intéressera à la manière d'accroître sensiblement, d'une part, l'engagement politique du Canada envers le soutien de la démocratie et, d'autre part, les ressources financières que le Canada consacre aux activités d'aide à la démocratie dans d'autres pays, sur le plan bilatéral comme par la voie de mécanismes multilatéraux. À cette fin, il propose de faire de l'établissement, au niveau du gouvernement, d'un cadre d'action complet et cohérent en matière d'aide au développement démocratique une priorité de la politique étrangère. Il propose en outre la création d'une importante nouvelle fondation canadienne indépendante pour multiplier les actions internationales de développement démocratique. Il envisage aussi de nouvelles mesures de la part du Canada dans des secteurs importants — y compris le développement des partis politiques — et dans des contextes différents et difficiles qui éprouvent la détermination de tous ceux qui cherchent à faire avancer la cause du développement démocratique à l'échelle mondiale.

CHAPITRE 6 FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE UNE DES GRANDES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

Le monde a besoin que le Canada assure non pas moins, mais plus de leadership, et que le Canada agisse davantage au chapitre des efforts internationaux déployés pour développer la démocratie.

Grant Kippen, ancien directeur du NDI pour l'Afghanistan²⁵⁹

Pourquoi les démocraties devraient-elles se soucier de promouvoir leur type de gouvernement dans d'autres régions du monde? La réponse n'est pas que cela correspond simplement à nos idéaux les plus élevés en matière de gouvernement, mais que c'est également dans notre intérêt national. Les pays démocratiques sont des pays paisibles. Ils gouvernent mieux leur économie et ce sont de meilleurs partenaires commerciaux.

Jeffrey Kopstein²⁶⁰

[...] quel est le dossier des gouvernements occidentaux et des institutions internationales? En dépit de toutes les déclarations officielles et de tous les énoncés de principe, à quel point sont-ils sérieux à l'égard de la promotion de la démocratie?[...] il y a des preuves considérables que la rhétorique de la promotion de la démocratie ne concorde pas avec la réalité du soutien réel.

Gordon Crawford²⁶¹

Le Canada a toujours reconnu en paroles l'importance de la promotion de la démocratie — y a-t-il un pays démocratique qui ne l'a pas fait? — mais à la différence de la promotion du commerce ou du principe de la responsabilité de protéger, cela n'a jamais été un des éléments essentiels de la politique étrangère du Canada [...] Comme dans de nombreux autres secteurs de la politique internationale, nous parlons très bien de la démocratie mais le gouvernement du Canada s'est donné des moyens très limités pour en faire la promotion.

Thomas Axworthy, président,
Centre for the Study of Democracy, Université Queen's²⁶²

Comme le Comité l'a dit dans les premiers chapitres du présent rapport, la promotion de la démocratie n'est pas un objectif incontesté de la politique étrangère, si l'on en juge par les controverses et problèmes qu'elle suscite, notamment au Moyen-Orient. Si le ministre des Affaires étrangères Peter MacKay est d'avis que la « grande majorité des Canadiens accepteront que la démocratie devrait jouer un rôle clé dans notre politique étrangère²⁶³ », Jeffrey Kopstein pense pour sa part que « de nombreux Canadiens se méfient de la promotion de la démocratie²⁶⁴ ». Le comité estime que le fait de soutenir le

développement démocratique à l'échelle internationale sur la base d'une démarche reposant sur les droits universels de la personne comme il l'a définie à la recommandation 1 permettra d'atténuer ces préoccupations. Dans ce contexte, il est possible d'affirmer de manière irréfutable que la promotion de la **démocratie est dans l'intérêt du Canada et dans celui du monde entier.**

En outre, presque tous les témoins que le Comité a entendus voient d'un bon œil l'action du Canada en faveur du développement démocratique; aucun n'a dit que le Canada devrait faire moins à ce sujet. En fait, beaucoup soutiennent que le Canada devrait faire bien davantage, et le Comité examinera leurs propositions à cet égard dans les prochains chapitres, en y ajoutant ses propres idées.

Premièrement, le Comité pense qu'il faut un leadership politique et une orientation politique claire et cohérente dans l'ensemble de l'administration fédérale. Compte tenu de la réflexion de M. Crawford citée plus haut, il importe que, au-delà des mots, cette orientation se concrétise dans des actions à l'appui de ses objectifs déclarés.

Le Comité est d'accord avec le ministre MacKay quand il dit que « l'attachement du Canada à la démocratie va bien au-delà des politiciens, des diplomates et des spécialistes du développement. La démocratie est l'affaire de toute la société canadienne, de nos universités à nos lieux de culte, de nos associations professionnelles à nos partis politiques. Nous devrions mobiliser la société canadienne pour promouvoir la démocratie²⁶⁵ ». Il importe cependant que le gouvernement fasse preuve de leadership, car le gros des fonds qui financent l'appui à la démocratie provient de sources publiques. Il est en outre essentiel que le gouvernement du Canada se donne une voix unique et transmette des messages cohérents relativement au développement démocratique, car des actions mal coordonnées ou contradictoires ne peuvent que miner l'appui du Canada à la démocratie à l'étranger.

Le Canada n'a pas pour le moment de cadre politique général sur l'aide à la démocratie. Le Comité espère que le présent rapport entraînera la formulation d'un tel cadre faisant du développement démocratique une des priorités de la politique internationale du Canada.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait accompagner sa réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport d'un aperçu d'un projet de cadre stratégique pancanadien et pangouvernemental sur l'aide du Canada au développement démocratique à l'échelle internationale dans lequel, au minimum :

- **il s'engage à faire de l'aide au développement démocratique une des grandes priorités de la politique internationale globale du Canada;**
- **il brosse les grandes lignes du concept de développement démocratique et des objectifs stratégiques du Canada à cet égard;**
- **il s'engage à prévoir une dotation pluriannuelle suffisante pour financer les mécanismes choisis pour atteindre ces objectifs stratégiques.**

Au niveau de ses politiques et programmes, le gouvernement devrait voir à se donner les moyens de répondre de manière efficace et cohérente aux problèmes changeants que pose le développement démocratique. Il dispose actuellement d'un petit service de promotion de la démocratie créé en 2006 au MAECI. Compte tenu de l'importance de l'aide à la démocratie en tant que politique publique, nous pensons que ce service pourrait grossir et être placé à un niveau plus élevé dans la structure de planification politique du MAECI. (Il pourrait être par ailleurs souhaitable de créer, au sein du Bureau du Conseil privé (BCP), un mécanisme de coordination des politiques pour assurer la cohérence de toutes les activités du gouvernement du Canada dans le domaine de la promotion de la démocratie.)

Actuellement, la majeure partie des fonds fédéraux qui financent des programmes de gouvernance démocratique proviennent du budget de l'ACDI. Le Comité va proposer la création d'un important nouveau mécanisme indépendant de financement dans le prochain chapitre, mais l'ACDI demeurera quand même un joueur important en matière de programmes d'aide à la démocratie. Elle a institué un Bureau de la gouvernance démocratique en octobre 2006, dont les fonctions ont été décrites par le président de l'ACDI, Robert Greenhill, quand il a comparu devant le Comité en mars 2007 et dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008* de l'ACDI (Partie III du Budget des dépenses) comme nous l'avons vu à la partie II du présent rapport.

Le Comité note aussi que le projet de loi C-293, *Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger*, a été adopté à la majorité des voix en comité en décembre 2006 et en troisième lecture à la Chambre des communes le 28 mars 2007. Si ce projet de loi devient loi, il confèrera pour la première fois un mandat légiféré à l'ACDI. Le projet de loi C-293 fait de la réduction de la pauvreté une priorité de l'APD du Canada et prévoit des mécanismes de responsabilisation. Le Comité a fait valoir au chapitre 2 que le développement démocratique et le développement socio-économique, qui permet une réduction de la pauvreté, étaient inextricablement liés. Ainsi, quoi qu'il arrive, il n'envisage pas de cas où il serait inopportun que la gouvernance démocratique continue de figurer dans le mandat de l'ACDI.

En ce qui concerne le renforcement de la reddition de comptes au sujet de la totalité de l'aide du Canada, le Comité note que le gouvernement a souligné cet aspect quand il a

relevé de 900 millions de dollars le budget de l'aide étrangère sur les deux prochaines années. Comme il est dit dans le Plan budgétaire diffusé le 19 mars 2007 :

[...] le gouvernement examinera des options pour s'assurer que notre programme d'aide fasse l'objet d'une évaluation indépendante, qui fournira aux parlementaires et à tous les Canadiens une évaluation objective des résultats obtenus en matière d'aide internationale. Cette évaluation indépendante permettra de mieux comprendre les résultats que nous obtenons, afin que le gouvernement puisse dépenser plus judicieusement l'argent consacré à l'aide internationale. Le gouvernement fournira aux Canadiens des bilans plus faciles à comprendre et plus fréquents, y compris des fiches de rendement sur l'efficacité de notre soutien dans [des] pays donnés²⁶⁶.

Dans ce contexte, le Comité est d'avis que le Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI doit fournir aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds accordés par l'ACDI permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. Le financement de ce que l'ACDI considère comme de la gouvernance démocratique devrait être pris en compte dans l'évaluation indépendante du programme d'aide publique au développement du Canada que le gouvernement s'est engagé à réaliser. Plus encore, les projets du gouvernement au sujet de cette évaluation indépendante devraient tenir compte des recommandations du Comité appelant une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faire en sorte que toutes les activités gouvernementales touchant le développement démocratique à l'échelle internationale soient cohérentes.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait voir à ce que l'ACDI, par le truchement de son Bureau de la gouvernance démocratique, offre aux Canadiens le plus d'informations possible sur ce que les fonds qu'elle accorde permettent d'accomplir dans le domaine du développement démocratique. De plus, les plans du gouvernement, relativement à l'évaluation indépendante du programme d'aide du Canada, devraient tenir compte des recommandations du Comité qui prônent une évaluation indépendante complète de toutes les formes d'aide du Canada au développement démocratique.

Reste enfin la question du rôle futur du Conseil de la démocratie, lequel réunit actuellement des cadres supérieurs du MAECI, de l'ACDI et de six organes indépendants, comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Quelle doit être l'évolution future de ce qui est pour le moment une tribune limitée pour le partage d'informations et de pratiques exemplaires? Dans une note d'information préparée en vue du Dialogue sur l'approche

canadienne en matière de développement démocratique du 15 février 2007 parrainé par le Conseil, on note à ce sujet :

Le Conseil examine actuellement la possibilité de se donner une structure plus permanente qui facilitera l'élargissement des échanges sur la gouvernance démocratique en vue d'harmoniser les pratiques dans ce domaine²⁶⁷.

Sur la question de l'élargissement du volet consultatif du Conseil de la démocratie, un témoin, Fergus Watt du World Federalist Movement — Canada, a dit au Comité : « Nous estimons qu'il est déficient, car il n'englobe pas un nombre suffisant d'organisations de la société civile [...] Pour obtenir de la rétroaction critique dans le cadre d'un processus consultatif, il vous faut consulter plus que simplement les organisations qui reçoivent elles aussi leur financement du gouvernement²⁶⁸. »

Dans un document datant de janvier 2007, le Centre parlementaire dit estimer que le Conseil de la démocratie pourrait utilement renforcer la voix du Canada et aider à la faire entendre au niveau international pour peu :

- que l'adhésion au Conseil soit étendue à l'ensemble des organisations canadiennes engagées directement dans la promotion internationale de la démocratie;
- que le Conseil organise des rencontres publiques entre universitaires, experts gouvernementaux et non gouvernementaux, politiciens et décideurs canadiens et leurs homologues étrangers, afin de favoriser la compréhension des défis liés au développement de la démocratie et de définir les champs d'action qui pourraient bénéficier du leadership canadien;
- que soit confié au Conseil le mandat de soutenir l'engagement canadien, gouvernemental et non gouvernemental, dans les forums internationaux sur le développement de la démocratie, et de lui donner les ressources pour ce faire²⁶⁹.

La proposition la plus complète sur l'avenir du Conseil de la démocratie a été soumise par Droits et Démocratie, une organisation indépendante créée par le Parlement en 1988 :

Entre le statu quo et la création d'un système centralisé, nous proposons qu'un espace de dialogue et de convergence soit aménagé entre le gouvernement du Canada et un regroupement d'institutions indépendantes ou autonomes qui se consacrent au développement démocratique sur la scène internationale. Depuis un an, une telle initiative a été mise de l'avant, le Conseil démocratique. On peut imaginer que dans le temps, ce conseil approfondisse son travail et se développe comme suit :

1. Un consortium d'institutions canadiennes indépendantes ou autonomes qui ont été créées par le Parlement se réunirait deux fois par an avec les objectifs suivants :
 - échanger de l'information sur leurs plans d'action, les besoins en recherche, les pratiques exemplaires en création et transfert de connaissances, l'élaboration des politiques et le développement institutionnel afin de consolider davantage une base de connaissances commune, de former des partenariats stratégiques et de mener des actions convergentes;
 - définir, lorsque cela est politiquement souhaitable et faisable, des programmes convergents ou conjoints pour un pays ou une région donné;
 - échanger de l'information au sujet du développement national, régional et international susceptible d'avoir une incidence sur les institutions canadiennes ou d'orienter leurs activités;
 - se pencher sur les politiques, les objectifs et les priorités du Canada dans le secteur du développement démocratique sur la scène internationale et présenter des propositions conjointes au gouvernement du Canada.

2. **Nous proposons que, deux fois par an, le consortium d'institutions indépendantes ou autonomes rencontre les autorités canadiennes (comité interministériel ou toute autre formule) avec les objectifs suivants :**
 - faire connaître les résultats de leur travail et leurs recommandations aux autorités gouvernementales;
 - être informé des politiques, des objectifs et des priorités prévus par le gouvernement;
 - déterminer les initiatives précises qui nécessitent une intervention urgente;
 - contribuer à l'harmonisation des politiques^{270.7}

Le Comité convient que l'élargissement du volet consultatif du Conseil de la démocratie pourrait être utile et contribuer à harmoniser les activités des organisations canadiennes en matière d'aide à la démocratie et à leur donner un plus grand impact international. Il pense cependant que cette évolution doit s'inscrire dans le contexte de la création d'un nouveau mécanisme indépendant de soutien de la démocratie, sujet qui sera abordé maintenant.

Notes du chapitre 6

- 258 *Témoignages*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 20 février 2007.
- 259 Mémoire au Comité, 9 octobre 2006, p. 1.
- 260 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre, p. 3.
- 261 Gordon Crawford, « Réunir les conditions propices aux réformes démocratiques : tirer des enseignements des principes démocratiques », communication sommaire au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, 15 février 2007, p. 5-6.
- 262 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 10.
- 263 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 264 *Témoignages*, réunion 9, 4 octobre 2006, p. 3.
- 265 *Témoignages*, réunion 17, 27 septembre 2006, p. 3.
- 266 Gouvernement du Canada, *Plan budgétaire 2007*, p. 286, <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.
- 267 « *The Democracy Council* », note d'information distribuée à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique du 15 février 2007, p. 1. [traduction]
- 268 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2006, p. 16.
- 269 « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », Centre parlementaire, Robert Miller, président, 11 janvier 2007, p. 4.
- 270 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ième} siècle », présentation de Jean-Louis Roy, président, 2 octobre 2006, p. 33-4; c'est l'auteur qui souligne.

CHAPITRE 7 POUR UNE AIDE ACCRUE DU CANADA À LA DÉMOCRATIE — CRÉATION D'UNE FONDATION CANADIENNE INDÉPENDANTE SERVANT À FAVORISER LES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE, NOTAMMENT POUR LES PARTIS POLITIQUES, LES PARLEMENTS, LA SOCIÉTÉ CIVILE, L'ÉDUCATION ET LES MÉDIAS

[...] le Canada n'ayant pas d'organisme central d'aide à la démocratie, les Canadiens contribuent aux objectifs d'autres pays et d'autres organisations en matière d'aide et de politique étrangère. Cela signifie que le Canada est en train de perdre certains de ses meilleurs et plus doués praticiens en démocratie, ceux-ci contribuant ainsi surtout aux objectifs en matière de politique étrangère des États-Unis et de pays d'Europe [...]

Une institution canadienne consacrée à la démocratie, du fait de s'inspirer de l'expérience d'un pays fédéral, multilatéral, bilingue et à composition ethnique très diverse, serait la bienvenue au sein de la communauté internationale de promotion de la démocratie et pourrait faire une précieuse contribution sur le plan de l'aide aux démocraties naissantes.

David Donovan, directeur de la recherche,
Centre for the Study of Democracy, Université Queen's²⁷¹

Le Canada a énormément de choses uniques à offrir. N'empêche que malgré son extraordinaire mine de talents [...] et ses contributions uniques, le Canada déploie des efforts tous azimuts, sous-financés et méconnus. Et peut-être plus important encore, les Canadiens n'éprouvent pas un fort sentiment d'appartenance envers leur pays et on ne fait pratiquement rien pour promouvoir la participation du Canada à l'avancement de la démocratie pour faire écho à notre identité internationale. [...] croyez-en une personne qui travaille [...] pour un organisme qui n'a pas beaucoup d'équivalents canadiens. Même s'il est admirable qu'autant de Canadiens se démarquent au sein d'organismes internationaux, on ne reconnaît pas pour autant les mérites du Canada.

Leslie Campbell, associé principal et directeur régional,
Programmes pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, U.S. National
Democratic Institute for International Affairs²⁷²

Le Comité estime que le Canada devrait jouer un rôle prépondérant dans l'aide au développement démocratique à l'échelle internationale. Et pourtant, même si ses efforts inégaux sont souvent reconnus par les autres, le Canada n'est toujours pas l'acteur éminent qu'il devrait et pourrait être dans ce domaine. Comme l'a indiqué Lisa Sundstrom, professeure à l'Université de la Colombie-Britannique :

Le rôle du Canada dans le soutien au développement démocratique à l'étranger est timide et restreint, mais là où des tentatives ont été faites, elles ont en général donné aux bénéficiaires une bonne impression et ont permis de renforcer la démocratie dans le contexte local [...] Le principal défi du gouvernement canadien est de rendre ce rôle caractéristique, clair et moins hésitant²⁷³.

Le Comité est venu à la conclusion qu'il faut plus qu'un soutien accru aux multiples petites organisations qui œuvrent déjà dans le domaine du développement démocratique, en général avec des fonds de l'ACDI. Il est d'avis que le Canada devrait jouer un rôle dans des secteurs où il ne s'est pas encore engagé, comme le développement des partis politiques, et devrait participer davantage à des initiatives élargies dans d'autres domaines du développement démocratique au moyen d'un mécanisme de financement qui serait indépendant du gouvernement.

Le Comité reconnaît que de nombreuses organisations font déjà du bon travail et que certains témoins ont émis des réserves sur la création d'une nouvelle grande entité. Par exemple, Droits et Démocratie, organisme fondé en vertu d'une loi fédérale comme indiqué au chapitre 4, a mis en avant l'argument qui suit dans un mémoire :

[...] nous sommes convaincus qu'un système centralisé risquerait de mettre en péril la pluralité actuelle des approches, des dialogues et des actions qui, ensemble, produisent des résultats appréciables avec le concours de nos partenaires. Un tel système risquerait même, à long terme, de nuire à la réputation et à la crédibilité du Canada dans le monde et pourrait s'épuiser dans les dédales bureaucratiques. Aucun pays n'a adopté un tel système. Avant de créer de nouvelles institutions, on devrait d'abord veiller à ce que les mandats actuels soient évalués en profondeur et à ce qu'ils reçoivent tout le soutien nécessaire²⁷⁴.

Dans un autre mémoire présenté au Comité au début d'avril 2007, le président actuel de Droits et Démocratie, Jean-Louis Roy, a fait état d'un nouvel examen de son organisation en 2008, qui débouchera, espère-t-il, sur « la reconnaissance définitive de notre institution en tant qu'instrument central de notre pays, chargé de la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans le monde ». Il a toutefois admis du même souffle que, par le passé, l'institution avait dangereusement négligé le volet développement démocratique de son mandat²⁷⁵.

Edward Broadbent, qui a été le premier président de Droits et Démocratie, a dit au Comité qu'au lieu de créer une autre institution, il faudrait accorder plus de ressources à cette organisation, qui est indépendante du gouvernement et bénéficie du soutien de tous les partis, et il a fait remarquer que, sous sa présidence, chacun des partis politiques était représenté au conseil²⁷⁶. Dans un mémoire présenté au Comité en novembre 2006, Droits et Démocratie a proposé la création d'une « unité de soutien aux partis politiques » à titre d'essai²⁷⁷. Au sujet de Droits et Démocratie et du nouveau Bureau de la gouvernance démocratique de l'ACDI, Ian Smillie a affirmé : « Je n'ai jamais compris pourquoi il nous faut de nouvelles institutions quand nous avons déjà celles qu'il nous faut. Si elle ne fait pas le travail que nous voulons ou dont on a besoin, qu'on lui confie la tâche et qu'on lui donne sa feuille de route²⁷⁸. »

Dans le même ordre d'idées, le Centre parlementaire, qui entretient des relations de longue date avec le Parlement canadien, a soutenu dans un mémoire présenté au Comité en janvier 2007 que le gouvernement devrait « investir prudemment et stratégiquement dans le renforcement du travail déjà accompli par les organisations canadiennes, qu'elles soient gouvernementales ou non. Mieux vaut l'amélioration de notre politique que la création d'une nouvelle organisation ». Parallèlement, le Centre a proposé une série d'initiatives : élargir le mandat du Conseil de la démocratie; faire le pont entre la gouvernance démocratique et le développement humain durable à l'ACDI; établir un programme de recherche et d'étude pour les partenaires de la démocratie; mettre sur pied des « Centres canadiens pour la démocratie rattachés aux ambassades canadiennes, dans les pays ou les régions où la lutte pour la démocratie est considérée comme étant d'une importance particulière pour les intérêts canadiens »; faire du Centre parlementaire un « centre d'excellence en matière de développement parlementaire »; créer un centre d'échanges pour partis politiques, qui entretiendrait « une relation de travail étroite avec le Centre parlementaire » tout en ayant son propre conseil d'administration²⁷⁹.

L'Association du Barreau canadien a fait valoir ce qui suit dans un mémoire présenté au Comité : « Aucun organisme ne peut ou ne devrait à lui seul fournir l'aide internationale dans tous les domaines. À cet égard, le meilleur moyen pour le Canada de contribuer à l'effort international global en faveur du développement démocratique serait d'accroître la capacité des organisations canadiennes actuelles d'assumer un rôle accru sur la scène internationale. Ceci inclut aussi l'amélioration des connaissances et de l'expertise au sein du gouvernement canadien pour créer des programmes efficaces dans le domaine touchant au principe de la primauté du droit²⁸⁰. »

Le Comité est sensible aux préoccupations et aux mises en garde qui ont été exprimées. Il ne veut surtout pas créer de monstre bureaucratique omniscient qui surveillerait le travail des organisations canadiennes existantes ou l'exécuterait à leur place²⁸¹. Par contre, pour que le Canada puisse accroître son aide internationale, il serait bon d'ajouter de nouvelles dimensions importantes à sa contribution au développement démocratique à l'échelle internationale. En fait, le Comité n'est pas convaincu qu'il suffira d'apporter des changements et des ajouts mineurs au statu quo. Comme il l'a déjà mentionné, il a été ébranlé par le témoignage de personnes comme Kevin Deveaux, législateur canadien qui possède à la fois une longue expérience du travail international auprès d'organisations non canadiennes et une bonne connaissance des organisations canadiennes : « Une des choses que je tiens à préciser puisque je travaille sur le terrain, c'est que le Canada n'est pas un intervenant sérieux en matière de développement de la démocratie²⁸². »

Le Comité ne pense pas qu'il suffise d'accroître le saupoudrage de ressources sur une multitude de petites organisations pour faire du Canada un « intervenant sérieux » ni qu'il soit souhaitable pour le gouvernement d'avoir à choisir parmi les multiples demandes de financement supplémentaire des organisations. Il estime préférable d'établir un mécanisme spécialisé d'évaluation objective qui serait appliqué par une nouvelle fondation canadienne indépendante qu'il proposera expressément pour l'aide au développement démocratique. Le Comité est d'avis qu'il est temps pour le Canada d'accroître ses efforts.

Avant de donner plus de précisions là-dessus, le Comité signale qu'il a reçu d'importants témoignages selon lesquels il manque une entité dans les mécanismes canadiens de promotion de la démocratie, entité qui devrait être indépendante du gouvernement. Dans une des premières audiences, Jeffrey Kopstein a dit au Comité :

Les gouvernements ne devraient probablement pas s'occuper directement de faire la promotion de la démocratie. Ils devraient probablement faire cette promotion en mettant sur pied quelque chose comme une fondation canadienne pour la démocratie, une organisation indépendante qui serait... Vous connaissez mieux que moi ce genre de choses, mais il faudrait ici constituer en fait une société d'État qui serait distincte des ministères²⁸³.

Le même jour, le Comité a reçu le témoignage détaillé de Thomas Axworthy, selon qui « il n'existe pas au Canada d'organisme central d'assistance à la démocratie. Le Canada possède des connaissances et une expertise professionnelle considérables, fondées sur des valeurs canadiennes qui renforceraient grandement et utilement les initiatives d'assistance à la démocratie ». M. Axworthy a expliqué sa proposition en ces termes :

Une institution démocratique pilotée à partir du Canada — Démocratie Canada —, fédération bilingue et diverse sur le plan ethnique, serait bien accueillie par la communauté internationale de promotion de la démocratie. Cette nouvelle institution devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Elle devrait être indépendante et relever du Parlement et d'un ministre devant lesquels elle serait responsable. Elle ne devrait pas faire partie d'un ministère.
- Sa mission devrait être d'encourager et d'accroître la démocratie à l'étranger. Démocratie Canada ferait appel à un réseau d'experts pour fournir une expérience pratique dans les domaines du développement démocratique chez ses partenaires. Ses activités seraient axées sur l'aide aux partis politiques, notamment à la formation dans les domaines des campagnes électorales, de la tenue d'élections et des relations avec les médias, ce qui constituerait un outil qui est très largement absent de la politique étrangère canadienne. Les programmes porteraient aussi sur la promotion de la transparence démocratique, le suivi des élections, la promotion de la participation civile (surtout des femmes) et l'aide à l'édification d'institutions démocratiques.
- La focalisation sur l'aide aux partis politiques, la préparation des élections, la formation et certains aspects pratiques distinguerait cet institut du Centre parlementaire, à vocation législative, et du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, axé sur l'éducation civique.
- Son conseil serait constitué de 12 à 15 membres choisis parmi des candidats des partis présents au Parlement, des partenaires internationaux et des experts de la promotion de la démocratie. À l'instar du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), où cela a été fructueux, un tiers du conseil de Démocratie Canada serait constitué de partenaires étrangers. Le conseil aurait la responsabilité fiduciaire de Démocratie Canada.

- L'institut serait également régi par un conseil consultatif constitué de membres du milieu des spécialistes canadiens de la démocratie et de la gouvernance. Une conférence annuelle serait tenue pour réunir les experts canadiens et étrangers de l'assistance à la démocratie afin d'encourager l'apprentissage mutuel et la diffusion des pratiques exemplaires et coordonner les objectifs et priorités futurs de Démocratie Canada.
- L'institut élaborerait ses propres programmes et formerait son personnel, mais il établirait des partenariats avec d'autres spécialistes du domaine. Il devrait être doté d'un budget annuel de 50 millions de dollars, qui devrait lui permettre de financer des projets valables menés par ses partenaires et d'effectuer ses propres activités. Démocratie Canada pourrait également financer des projets de travaux internationaux soumis par des partis politiques canadiens, mais il n'affecterait pas automatiquement une portion de son financement par l'entremise de la structure existante de partis.
- En plus de se charger de la gestion et de la coordination des programmes, le personnel du bureau permanent de Démocratie Canada entreprendrait des recherches pour mieux comprendre la situation de ses partenaires. Pour accroître son efficacité, Démocratie Canada travaillerait avec des organismes existants au Canada et ailleurs, comme le CRDI, ainsi qu'avec des organismes au sein de ses pays partenaires afin de faire connaître ses programmes.
- Démocratie Canada coordonnerait des délégations d'Équipe Canada Démocratie autour d'un objectif clé de la politique étrangère canadienne. Grâce à Démocratie Canada, une aide concertée pourrait être offerte à un pays partenaire : par exemple, les partis canadiens pourraient fournir de l'aide aux partis politiques de ce pays, le Centre parlementaire pourrait lui accorder une aide législative, et Élections Canada, son expertise en matière d'élections. Démocratie Canada maintiendrait la vocation générale de la délégation et serait responsable des programmes de démocratisation dans le pays partenaire²⁸⁴.

Il y a lieu de signaler que les auteurs de la proposition de « Démocratie Canada » étaient parfaitement au fait du travail réalisé par les organisations canadiennes existantes telles que Droits et Démocratie et le Centre parlementaire²⁸⁵.

Concernant l'opportunité de créer une nouvelle institution qui bénéficierait du soutien de tous les partis, Kevin Deveaux a d'abord indiqué qu'« il existe beaucoup d'organismes au Canada même qui touchent de l'argent de l'ACDI et du gouvernement et qui font de l'excellent travail²⁸⁶ ». Il a ensuite affirmé avec conviction :

[...] le Canada a besoin d'un organisme de financement qui traite particulièrement de la démocratisation, qui offrirait des subventions et des fonds aux organismes, en s'inspirant plus ou moins de ce que fait le National Endowment for Democracy aux États-Unis, c'est-à-dire le NED.

[...] j'aimerais bien qu'il y ait un organisme s'apparentant à la Westminster Foundation du Royaume-Uni. Alors que les Allemands et les Américains sont passés à des groupes sectaires, je recommanderais un groupe multipartisans comme le Westminster Foundation, un groupe qui permettrait à toutes les parties de se concerter pour travailler

au développement des pouvoirs exécutif, judiciaire et parlementaire, pour agir en tant qu'observateur lors d'élections et pour favoriser la naissance de partis politiques.

[...] le Canada a besoin d'une approche purement canadienne en matière de politique étrangère. Si nous allons en ce sens, alors il faut favoriser la démocratisation. Nous avons besoin de pouvoir disposer de fonds qui nous donnent accès aux ordres les plus élevés du gouvernement, de la société civile, des partis politiques et du pouvoir judiciaire.

Enfin, j'aimerais dire qu'il y a beaucoup de Canadiens qui font ce travail à temps plein. Ils le font pour le compte d'organismes britanniques, d'organismes américains, d'organismes des Nations Unies et du Commonwealth. Il existe un énorme bassin de Canadiens qui ont accumulé beaucoup d'expérience dans ce domaine et, pour les avoir écoutés, pour avoir discuté avec eux, je sais qu'ils affirment souvent qu'ils aimeraient pouvoir le faire pour un organisme canadien, qu'ils aimeraient que nous ayons une version canadienne du NED ou de la Westminster Foundation²⁸⁷.

M. Deveaux a ajouté : « De plus [...] on pourrait faire participer au processus de plus petits entrepreneurs ou des sous-traitants. Cela serait aussi source de concurrence et permettrait aux petits organismes de pouvoir fournir eux aussi leur expertise²⁸⁸. » Autrement dit, les meilleures propositions du secteur non gouvernemental devraient pouvoir bénéficier du soutien de ce nouvel organisme de financement.

Après mûre réflexion, le Comité ne suggérera pas tout bonnement de suivre l'idée de Démocratie Canada ou de créer une organisation calquée sur celle d'un autre pays. Il estime qu'une approche typiquement canadienne de l'aide au développement démocratique exige l'établissement d'un nouveau mécanisme de financement qui serait spécialisé dans le domaine et indépendant. Le Comité n'a pas fixé son choix sur un nom en particulier, mais pour les besoins du présent rapport il le désignera comme la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale (la « fondation canadienne »).

Il est impératif que la fondation canadienne soit tout à fait indépendante du gouvernement et créée par une loi du Parlement après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes. Aux yeux du Comité, les deniers publics seront nécessairement la source première de financement (mais la collecte de fonds provenant d'ailleurs pourrait être autorisée). Dans cette optique, et d'après le modèle du CRDI, la fondation devrait rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre — dans ce cas-ci le ministre des Affaires étrangères —, qui présenterait un rapport annuel au Parlement. Pour le budget, le Comité n'a pas de montant précis à l'esprit (le CRDI, réputé dans le monde entier, reçoit annuellement plus de 100 millions de dollars), mais croit que les fonds devraient être suffisants pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine du développement démocratique, qui est intrinsèquement lié aux priorités générales en matière de développement humain, comme l'a fait ressortir le chapitre 1. Sauf erreur, les autres pays financent leurs organismes d'aide à la démocratie en utilisant des crédits annuels. La fondation devrait bénéficier d'un engagement pluriannuel, ou encore être établie au moyen d'une importante dotation unique.

Quant à sa structure, la fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement après consultation de tous les partis. Le conseil représenterait les intervenants du milieu canadien du développement démocratique et compterait des représentants d'institutions démocratiques et de partis politiques canadiens, par exemple d'anciens ou d'actuels députés. En outre, étant donné le caractère international des activités en jeu, comme c'est le cas pour le CRDI et Droits et Démocratie, le conseil pourrait offrir aussi quelques sièges à des représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique. Le président du conseil et le président de la fondation seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.

La fondation ferait évidemment partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre précédent. Elle parrainerait avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique au moins une fois par an. (Elle pourrait aussi organiser d'autres rencontres utiles sur certains aspects du développement démocratique.) De plus, la fondation et le Conseil devraient collaborer à un site Internet qui mettrait à la disposition des Canadiens de l'information sur les grands enjeux du développement démocratique, les résultats d'études pertinentes, les stratégies nationales et les évaluations de l'efficacité de l'aide canadienne au développement démocratique. En ce qui concerne la production de meilleurs renseignements et résultats d'évaluation pouvant servir au travail des intervenants, la fondation canadienne pourrait, comme le recommande le chapitre 2, verser des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, qui fonctionnerait de préférence en tant qu'entité subsidiaire.

Recommandation 12

Le gouvernement, après consultation de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, devrait établir une fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, qui serait indépendante, ou un organisme équivalent, et qui aurait les grandes caractéristiques suivantes :

- **La fondation serait créée par une loi du Parlement et, tout en restant indépendante du gouvernement, présenterait un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires étrangères;**
- **La fondation bénéficierait d'un engagement pluriannuel de ressources qui serait suffisant pour faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine; les fonds proviendraient soit de crédits annuels, soit d'une dotation unique;**

- La fondation serait dirigée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement après consultation de tous les partis politiques;
- Le conseil de la fondation représenterait les intervenants du milieu canadien du développement démocratique, compterait des représentants d'institutions démocratiques et de partis politiques canadiens, qui pourraient être d'anciens ou d'actuels députés, et pourrait inclure aussi certains représentants de pays où le Canada a d'importants programmes d'aide au développement démocratique;
- Le président de la fondation et le président du conseil seraient choisis par le conseil même, et non par le gouvernement.

Recommandation 13

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait faire partie du Conseil de la démocratie élargi dont il a été question au chapitre 6 et parrainer au moins annuellement avec le Conseil une conférence publique sur l'approche canadienne du développement démocratique.

Recommandation 14

La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale devrait aussi permettre de soutenir la production de meilleures connaissances et de meilleurs résultats d'évaluation qui seraient utiles au travail sur le terrain. Elle verserait des fonds à un centre d'études des politiques sur le développement démocratique, comme on le propose au chapitre 2, et qui fonctionnerait en tant qu'entité subsidiaire. En outre, la fondation et le Conseil de la démocratie devraient collaborer à la réalisation d'un site Web public qui permettrait aux Canadiens de se renseigner sur les grands enjeux du développement démocratique, sur les résultats des travaux de recherche sur la question, sur les stratégies adoptées envers les divers pays concernés et sur les évaluations de l'efficacité de l'aide du Canada au développement démocratique.

De l'avis du Comité, la fondation devrait avoir un mandat étendu qui lui permettrait de faciliter les nouvelles initiatives de développement démocratique, en fonction de l'approche canadienne du développement démocratique recommandée au chapitre 1. Plus particulièrement, elle devrait s'attaquer à plusieurs champs d'action où le soutien du Canada a été insuffisant ou inexistant jusqu'ici : la définition d'un rôle pour les partis politiques et le renforcement de la contribution des parlementaires; l'élargissement du rôle de la société civile, du secteur de l'éducation et de médias libres et indépendants.

7.1 Définition d'un rôle pour les partis politiques et renforcement de la contribution des parlementaires — Création d'un centre canadien pour la démocratie multipartite et parlementaire, financé par la fondation canadienne

Bien que les partis politiques soient depuis longtemps considérés comme essentiels au développement démocratique, le Canada n'a jamais contribué au soutien des partis. Le Comité estime que la situation devrait changer, avec la création d'un nouveau mécanisme multipartite financé par la fondation canadienne indépendante qu'il a recommandée. En même temps, il est très conscient des défis que présente l'aide aux partis politiques. Malgré le foisonnement des partis politiques dans les démocraties émergentes, Thomas Carothers a indiqué ce qui suit dans un nouveau livre, *Confronting the Weakest Link* : « Dans l'ensemble du monde en développement et postcommuniste, les partis politiques sont très mal vus; dans la plupart de ces pays, ils sont l'institution publique qui attire le moins de respect et inspire le moins confiance²⁸⁹. »

John Graham a dit au Comité :

Il est très inquiétant de constater qu'en Amérique latine la confiance de la population dans le système démocratique est en perte de vitesse. Cela n'a pas grand-chose à voir avec le processus électoral et beaucoup à voir avec le fait que la promotion de la démocratie dans les années 80 n'a pas répondu aux attentes et que la population a perdu tout respect pour les partis politiques, ce qui est fâcheux étant donné que les partis politiques représentent l'appareillage indispensable des démocraties. Le Canada peut faire plus pour aider à reconstruire les partis et les parlements, surtout par l'entremise du réseau parlementaire et de l'OEA²⁹⁰.

Jean-Pierre Kingsley, ancien directeur général des élections, a formulé l'observation suivante : « Nos stratégies doivent être cohérentes et réfléchies. Par exemple, on souhaite de plus en plus soutenir les partis politiques, mais il ne faut pas agir avec précipitation²⁹¹. » Il a ajouté dans son témoignage : « La réserve que j'essayais d'exprimer était que d'aucuns avaient essayé et continuaient d'appuyer certains partis politiques lorsqu'ils sont à l'étranger [...] Si l'on adopte une approche globale et que l'on s'appuie sur des experts, mais que cela est partagé également par tous ceux qui souhaitent participer, on a alors ce qui, à mon avis, serait la meilleure manière de procéder en ce qui nous concerne²⁹². »

M. Carothers, avec qui le Comité s'est entretenu à Washington, explique dans son livre l'évolution qui s'est opérée dans l'aide aux partis. Cette aide est passée de l'action traditionnelle axée sur un seul parti à une action qui consiste souvent en « des efforts plus systématiques pour modifier tout le système de partis d'un pays. Il s'agit d'initiatives qui servent à favoriser l'apprentissage horizontal des partis, à communiquer les normes sur le bon comportement des partis au sein de l'élite politique, à faire le pont entre les partis et la société civile et à accroître le rôle des femmes en politique. Les programmes de plus en plus nombreux visant les systèmes de partis prévoient un appui à la réforme des règles de base qui régissent le fonctionnement des partis, comme les lois sur les partis politiques et celles qui portent sur les finances des partis²⁹³ ». Tout en préconisant des attentes raisonnables de la part des donateurs, M. Carothers fait valoir les arguments suivants :

« Les différentes pistes d'amélioration et d'innovation dont les pourvoyeurs d'aide ont commencé à faire l'essai doivent être adoptées et explorées par un plus grand nombre d'entre eux; c'est-à-dire qu'il faut :

- Abandonner la coopération douillette de parti à parti, qui ne cible pas véritablement les moyens de stimuler, d'appuyer et de maintenir la réforme des partis.
- Éviter la tendance à consacrer d'importants fonds de programme à des échanges, en particulier à des missions d'étude mal planifiées, à des conférences de dignitaires et à des délégations parlementaires de courte durée dans les deux sens.
- Intégrer et accroître les nombreuses améliorations possibles aux méthodes de formation, en vue de susciter des expériences d'apprentissage soutenues et des occasions véritables de suivi et d'application pratique.
- Consacrer plus de ressources à des évaluations sérieuses des partis politiques et de la vie politique en général dans un pays avant d'y établir un programme d'aide aux partis.
- Cesser d'envoyer dans des pays où la situation est complexe des experts occidentaux qui connaissent mal la conjoncture locale et professent par automatisme une panoplie d'idées toutes faites sur la façon de mener des campagnes électorales survitaminées pour consolider et réformer les partis.
- Approfondir et faire avancer les programmes qui renforcent la représentativité des partis en intensifiant les efforts pour combler l'écart entre les partis et la société civile (par-delà les ONG), en faisant plus pour comprendre la montée de nouveaux mouvements sociaux et leurs liens possibles avec la question des partis, en continuant à soutenir l'intégration des femmes aux partis et en appuyant de nouvelles formes de représentation citoyenne au niveau local.
- Donner une impulsion aux nouveaux efforts visant à consolider les systèmes de partis en s'informant sur les moyens de rendre efficaces les discussions multipartites, de rendre plus contraignantes les nouvelles lois sur les finances des partis et de stimuler utilement la réforme des lois applicables aux partis.
- Effectuer beaucoup d'autres évaluations approfondies et indépendantes des programmes d'aide aux partis qui mettent en question les postulats de

base sur les méthodes, déterminent les effets à long terme sur les partis et font un lien entre les effets et l'évolution politique générale du pays bénéficiaire²⁹⁴.

À la question de savoir ce que le Canada pourrait faire pour relever les défis que représente l'aide aux partis, M. Carothers a répondu au Comité qu'il était « très important que les autres pays [...] s'engagent à participer » et que « le Canada a un rôle unique à jouer », en partie parce que le fait de pouvoir apprendre des erreurs des autres lui procure un avantage. Le Canada n'a pas besoin de rester coincé dans ce que M. Carothers a appelé l'ancien modèle d'aide aux partis, et un bon exemple à suivre pourrait être l'approche adoptée par l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD)²⁹⁵.

Avant de se pencher sur les modèles européens possibles, le Comité prend acte de ce que Roger Hällhag, chef du Programme des partis politiques à l'IDEA, lui a dit à Stockholm. Étant donné que les partis sont considérés à la fois comme nécessaires et comme « le maillon le plus faible » de la démocratisation, et étant donné les lacunes en matière de connaissances et d'évaluation, l'IDEA participe à des recherches et à des dialogues avec les partis d'une cinquantaine de pays en développement en vue de rendre plus efficace l'aide internationale aux partis²⁹⁶. Voici certaines de ses constatations :

- « Trop souvent, ce sont les intérêts du pays donateur qui dictent les conditions » plutôt qu'une évaluation des besoins du pays bénéficiaire.
- L'aide aux partis est un secteur en expansion de plus en plus encombré, avec de nombreux intervenants, des budgets minuscules et des chevauchements considérables. L'aide multipartite devient plus courante que l'aide de parti à parti.
- On ne profite pas suffisamment de l'expérience acquise, et l'évaluation sérieuse des résultats n'est faite que dans des cas exceptionnels²⁹⁷.

Malgré la situation critique, M. Hällhag a affirmé que l'aide visant les partis et les systèmes de partis était probablement beaucoup trop restreinte. C'est un domaine qui reste négligé et que les donateurs devraient prendre le risque d'aborder²⁹⁸. Le secrétaire général de l'IDEA, Vidar Helgesen, a confirmé l'importance du renforcement des partis politiques dans une allocution qu'il a prononcée au CRDI à Ottawa, en février 2007, sur le renforcement des partis politiques et du multipartisme. Selon lui, « il est évident que les besoins dépassent l'offre » et il a émis l'opinion que le Canada pourrait assumer un rôle de chef de file dans ce domaine étant donné son « immense crédibilité sur le plan multilatéral »²⁹⁹.

En Europe, le Comité a rencontré des représentants de la Westminster Foundation for Democracy (WFD) du Royaume-Uni et du Centre norvégien pour le soutien à la démocratie, comme mentionné au chapitre 3. Chacun de ces organismes est financé au

moyen de deniers publics, mais demeure indépendant du gouvernement, et utilise des modèles d'aide bilatérale et multilatérale.

David French, directeur général de la WFD, a expliqué que la création de son organisme en 1992 a été parrainée par l'État, mais que l'idée d'y associer les partis politiques est venue de simples députés. La WFD autorise les parlementaires en fonction à prendre part à ses activités. Sur les fonds qu'elle reçoit du Foreign and Commonwealth Office, la moitié va à l'aide de parti à parti. Le travail de la fondation s'inspire d'un modèle particulier dans lequel les politiciens collaborent entre eux, par opposition au modèle allemand des *Stiftungen* dans lequel le personnel des partis intervient plus souvent que les politiciens eux-mêmes. La fondation est dirigée par un conseil d'administration de quatorze membres, dont huit sont proposés par les partis. La seconde moitié des fonds sert à réaliser des projets à long terme dans un certain nombre de pays. Il s'agit le plus souvent de concevoir un train de mesures d'aide à la démocratie, de concert avec des organisations partenaires, en s'appuyant sur l'expertise britannique. Les défis consistent entre autres à combattre l'indifférence des électeurs et à créer des modèles démocratiques d'éthique pour les responsables locaux. Il y a aussi toujours la difficulté de maintenir l'efficacité des partenariats locaux. La fondation peut parfois jouer un rôle catalyseur dans l'établissement d'un dialogue entre les partis locaux. Au Caire, par exemple, elle a amené des parlementaires égyptiens représentant tous les partis à se réunir pour discuter entre eux. À l'heure actuelle, la WFD n'a pas de bureaux locaux³⁰⁰.

Le président du conseil d'administration de la WFD, le député travailliste Hugh Bayley, a dit au Comité au cours d'une réunion distincte que le budget annuel de la WFD (environ 8,7 millions de dollars en 2005-2006) représente une petite fraction de ce que le gouvernement britannique dépense pour la gouvernance démocratique, mais qu'il a toutes les chances d'augmenter. Le député conservateur James Duddridge a ajouté qu'« on peut faire beaucoup avec très peu d'argent ». La moitié des fonds de la WFD accordée aux partis est répartie proportionnellement aux suffrages recueillis lors des élections générales. La WFD a un comité qui examine et approuve tous les projets. Elle reconnaît la nécessité d'un examen public adéquat de toutes les dépenses³⁰¹.

Le Centre norvégien pour le soutien à la démocratie, comme l'ont expliqué au Comité John Inge Lovdal, président du conseil, et Astrid Thomassen, sa coordonnatrice de projet, est beaucoup plus récent (il a été créé à la demande des partis en tant que projet pilote en 2002 et est devenu permanent en 2006) et n'a financé que de petits projets jusqu'ici (avec un budget de moins d'un million de dollars en 2006). Sur le plan de l'organisation, un conseil directeur formé du secrétaire général et de deux représentants de chacun des partis se réunit tous les deux ans. Il y a en outre un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque parti et de trois membres indépendants désignés par le conseil directeur³⁰².

Il a été mentionné que les partis les plus importants, qui ont des contacts internationaux, trouvent assez facilement de bons partenaires. En 2006, six partis ont présenté des demandes de financement en vue de réaliser des projets dans huit pays, notamment en

Afrique de l'Est, mais aussi en Asie et en Amérique latine. Les partis norvégiens en tirent comme avantages une meilleure connaissance de la situation politique dans les pays partenaires et une meilleure compréhension générale des enjeux Nord-Sud. Les projets financés se classent dans différentes catégories : création de capacités et développement organisationnel au sein des partis politiques partenaires, communications internes, représentation de la base, participation des femmes et des jeunes. Plusieurs projets n'ont pas été fructueux (p. ex. un projet multipartite au Malawi) et il est difficile de mesurer les résultats, mais il y a des exemples de « petites réussites »³⁰³.

Le Centre a appris qu'il existe deux façons d'aborder l'aide aux partis. Certaines activités se font sur une base bilatérale, mais de plus en plus de travail est effectué en mode multipartite et s'inspire de l'expérience norvégienne des gouvernements de coalition. Le Centre représente donc une « combinaison sans précédent » de l'approche bilatérale et de l'approche multilatérale. Le secrétariat assure la coordination et peut suggérer des projets, mais il est très important que les partis se sentent toujours les maîtres d'œuvre des activités. Le Centre collabore avec d'autres institutions comme la WFD, mais son financement, contrairement à celui de la WFD, n'est pas réparti en fonction de la représentation des partis au parlement. Les critères de sélection des projets sont définis par le conseil d'administration du Centre, qui détermine « la qualité des demandes » par rapport aux objectifs souhaités de participation, de transparence et de responsabilisation. Fait intéressant, les critiques dirigées contre le Centre viennent non pas de la société civile norvégienne, mais surtout de chercheurs universitaires qui craignent que l'aide aux partis ne constitue une forme d'ingérence politique dans les affaires intérieures d'autres pays³⁰⁴.

Bien que le Comité n'ait pu s'entretenir directement avec des représentants de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), qui pourrait offrir un bon exemple d'approche multipartite pour le Canada comme indiqué précédemment, il a pris en considération la démarche présentée par son directeur exécutif, Roel von Meijenfeldt, lorsqu'il est venu au Canada en janvier 2007³⁰⁵. Celui-ci a déclaré :

L'approche multipartite a été retenue parce que les partis politiques n'interviendront pas de façon biaisée dans la dynamique interne d'États fragiles, ce qui respecte le postulat voulant que la démocratie ne peut être exportée de l'étranger. De plus, elle protège la responsabilité commune qu'ont les partis politiques d'aider les jeunes démocraties dans leur développement démocratique, sur la foi de relations avec des pairs de confiance. L'approche commune adoptée par les divers partis de l'ensemble du spectre politique hollandais assure également le professionnalisme et la continuité qui sont nécessaires à toute intervention dans des environnements politiquement sensibles et risqués³⁰⁶.

Le NIMD a été fondé en 2000 par sept partis représentés au parlement néerlandais, dont chacun compte un représentant au conseil d'administration, présidé de façon impartiale par un vétéran de la politique. Il « a été constitué à titre de fondation en vertu de la loi néerlandaise et a par conséquent le statut d'organisation non gouvernementale et fait partie de la société civile³⁰⁷ ». Le NIMD reçoit un financement de base du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas — 10 millions d'euros (environ 15,4 millions de dollars canadiens) en 2005-2006 — sur la base d'un « programme stratégique de quatre ans », qui lui permet de « compter sur un programme pluriannuel dans ses relations avec ses

partenaires et l'aide qu'il leur fournit »³⁰⁸. Il présente régulièrement des rapports sur son programme de travail et rencontre deux fois par an des représentants du ministère « pour discuter des résultats des programmes et des leçons tirées de l'expérience »³⁰⁹.

Selon M. von Meijenfeldt :

Depuis quatre ans, le NIMD a établi des relations de partenariat avec 152 partis dans 15 pays répartis sur quatre continents, et il a implanté des programmes de coopération régionale avec des partis politiques de l'Afrique de l'Est, de l'Afrique du Sud et de l'Afrique de l'Ouest. À la fin de 2006, le NIMD a conclu son premier cycle quadriennal par une évaluation institutionnelle externe exhaustive (menée dans la troisième année), visant à jauger les tendances dans l'incidence de notre activité. Le NIMD démarre cette année [2007] son deuxième programme quadriennal, dont le financement de base est puisé au budget de la coopération au développement du ministère hollandais des Affaires étrangères. Dans son nouveau programme pluriannuel 2007-2010, le NIMD projette un relèvement du financement offert par ses partenaires bilatéraux et multilatéraux³¹⁰.

À l'exception d'un bureau au Guatemala et d'une représentation régionale à Johannesburg, en Afrique du Sud, le NIMD n'a pas de bureaux locaux à l'étranger. Il préfère « se servir des capacités locales ou encourager l'établissement de ces capacités »³¹¹. M. von Meijenfeldt a donné des précisions à ce sujet :

La coopération avec les partis politiques dans les pays visés par notre programmation est de nature inclusive, en ce sens qu'elle englobe tous les partis représentés dans les parlements et/ou officiellement enregistrés. Si les partis politiques d'un pays donné sont intéressés à coopérer, le NIMD les invite à se regrouper pour procéder à une analyse des entraves communes freinant le développement démocratique de leur pays et préparer un programme stratégique sur la façon d'éliminer ces entraves. Notre rôle consiste à faciliter ces processus et à financer l'application des réformes retenues, ou à servir d'intermédiaire auprès d'autres partenaires internationaux intéressés pour arranger la prestation d'une aide [...]

Des 15 pays visés par notre programme, neuf ont, pendant ce temps, fondé des centres pour la démocratie multipartite (CDM), par l'entremise desquels ils souhaitent institutionnaliser leur coopération à l'égard des enjeux nationaux [...] Baptisés de divers noms, ces centres ont tous en commun d'être entièrement dirigés par les partis politiques [locaux] eux-mêmes. Leur action s'articule autour de grands thèmes :

- établir un programme d'action national et en superviser la mise en œuvre;
- chercher un accord sur la façon d'appuyer le développement institutionnel des partis politiques³¹².

En ce qui concerne les dialogues nationaux interpartites dans les pays partenaires, M. von Meijenfeldt a fait remarquer qu'ils « glissent vers le niveau des districts, et que le processus politique donne lieu à une participation de plus en plus active des femmes, des jeunes et des autres groupes sous-représentés, comme la population autochtone »³¹³.

David Donovan, du *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's, et Leslie Campbell, du *National Democratic Institute* (NDI) des États-Unis, ont, dans un récent témoignage fait devant un comité sénatorial canadien, parlé favorablement du NIMD comme d'une approche qui conviendrait pour le Canada. M. Campbell a soutenu que le NDI essayait d'être multipartite; « nous ne cherchons pas nécessairement des partenaires qui pensent comme nous. Nous travaillerons avec tous les partis représentés. Nous nous présentons comme un groupe très international. La majorité des gens qui travaillent pour le NDI à l'étranger ne sont pas des Américains [...] il est important de montrer que nous ne faisons pas la promotion d'un système en particulier, surtout du modèle américain, si on ne veut pas se heurter à une forte résistance »³¹⁴.

M. Campbell a signalé qu'à l'heure actuelle, le NDI « emploie 30 Canadiens à des postes de direction dans ses bureaux à l'étranger », dont six anciens parlementaires, et que « plus de 350 éminents Canadiens actifs sur la scène politique ont joué un rôle à un moment ou à un autre dans les programmes du NDI, y compris pratiquement tous les anciens chefs de parti au Canada »³¹⁵. Il a ajouté que le recours à des parlementaires devrait être « une grande priorité pour un nouvel institut canadien »³¹⁶. Selon M. Campbell, le Canada a beaucoup à offrir dans ce domaine :

Les partis politiques canadiens ont des modèles d'organisation populaire très avancés qui conviennent à de nombreux pays en développement. Contrairement aux grands partis européens, qui sont financés à même les fonds publics, ou aux partis américains qui dépendent des dons privés, les partis canadiens sont décentralisés et gérés par des bénévoles, disposent de budgets modestes constitués à la fois de fonds publics et privés et ont des limites de dépenses rigoureuses [...] Le système parlementaire canadien et l'expérience des parlementaires actuels et anciens sont intéressants pour beaucoup à travers le monde. La plupart des démocraties émergentes ont opté pour un système parlementaire, et le modèle canadien est mieux adapté aux nouveaux parlements que le système coûteux et trop compliqué propre aux États-Unis. L'Assemblée nationale du Québec peut aussi servir d'exemple dans des pays où le système politique ressemble au modèle français; et les assemblées législatives provinciales canadiennes se comparent à celles de nombreux pays en développement, de par leur taille et leur budget³¹⁷.

Thomas Axworthy a dit au Comité : « Le modèle qui me paraîtrait convenir pour notre pays serait le modèle multipartite, fondé sur les modèles hollandais ou de Westminster. Même si nous sommes divisés sur les questions qui touchent la politique canadienne chez nous, les hommes et les femmes qui travaillent dans nos partis et qui siègent au Parlement croient que la démocratie est un système qui mérite qu'on en fasse la promotion, et ce sont des spécialistes dans ce domaine parce qu'ils le vivent concrètement [...] Je pense également que nos propres partis concentrent presque exclusivement leurs efforts sur la scène nationale et qu'il leur serait utile de réfléchir aux questions internationales »³¹⁸.

Le Comité est nettement en faveur d'une approche multipartite applicable à tout le système parce qu'elle est plus ouverte et risque moins de prêter le flanc à des accusations d'ingérence partisane étrangère dans les affaires politiques internes. Un rapport néerlandais d'une conférence sur le sujet, qui s'est tenue en Afrique, fait état des constatations suivantes : « Un grand défi, pour les donateurs, est de trouver une bonne

façon d'aider les partis politiques en évitant de se faire accuser d'esprit partisan. L'octroi d'une aide par l'entremise de fondations indépendantes pourrait être une solution de rechange valable pour les donateurs qui appuient des partis politiques. De plus, l'appui devrait être conçu de façon à rendre les partis politiques viables³¹⁹. »

En s'appuyant sur ces exemples et témoignages, le Comité n'a pas négligé les observations présentées par les organisations existantes qui veulent participer plus activement au développement des partis politiques et du processus parlementaire. M. Campbell, notamment, était d'avis que « [l']affectation de plus de ressources aux organismes existants est sensé. Le Centre parlementaire du Canada et Droits et Démocratie font de l'excellent travail, avec très peu de moyens ». Il a fait valoir que ces institutions déploient des efforts considérables pour recueillir des fonds, qui pourraient provenir d'une nouvelle organisation-cadre indépendante plus apte à faciliter leur travail que la structure actuelle, dépendante du gouvernement.

En novembre 2007, Droits et Démocratie a fait parvenir au Comité une proposition de sept pages expliquant que l'organisme n'avait pas œuvré de façon systématique au développement des partis politiques par le passé à cause, principalement, d'un manque de ressources financières. Le document précisait ensuite :

Si le gouvernement canadien est prêt à investir dans ce domaine, nous sommes convaincus que Droits et Démocratie — une institution existante, fonctionnelle et en réseau — est en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre un programme stratégique en appui aux partis politiques dans un délai beaucoup plus court et à un coût significativement moindre qu'une nouvelle institution créée à cette fin³²⁰.

L'organisme proposait que le gouvernement finance son projet pour une « période d'essai de trois ans » et énonçait en détail les objectifs et les démarches qui seraient suivies, notamment grâce à la création en son sein d'une « unité de soutien aux partis politiques » et à la formation d'un « groupe consultatif canadien » qui se réunirait quatre fois par an. Le coût du projet serait de 2,5 millions de dollars par an, ou 7,5 millions de dollars sur la période d'essai de trois ans, après quoi une évaluation serait faite en vue d'une « prise de décision à long terme »³²¹.

En janvier 2007, le Centre parlementaire a présenté une tout autre série de propositions, qui visait le renforcement du processus parlementaire et le développement des partis politiques. Il a reconnu qu'il n'y avait pas de mécanisme canadien établi pour le soutien aux partis politiques. Il a formulé les propositions suivantes :

- Afin de rectifier la situation, le Centre d'échanges interparlementaires (CEI), une institution caritative établie par le Centre parlementaire, prévoit des changements à son mandat et à sa gouvernance qui lui permettront d'agir en tant que facilitateur d'échanges entre les partis politiques canadiens et leurs homologues des pays en voie de développement. Dans le but de gérer le processus de réorganisation du CEI en Centre

d'échange pour partis politiques, un comité de mise en œuvre a été créé et est présidé par Douglas Rowland, président de l'Association des ex-parlementaires. L'Association et ses membres seront des collaborateurs importants dans l'atteinte des objectifs du Centre d'échange pour partis politiques.

- Le but du Centre d'échange pour partis politiques est de promouvoir la démocratie à partis multiples, et non des partis précis. Son corps dirigeant inclura des représentants de différents partis politiques canadiens qui appuient les objectifs du Centre et qui désirent participer à ses programmes. Le Centre sera conçu et développé en collaboration étroite avec les partis politiques canadiens, en s'inspirant des leçons apprises par la communauté internationale dans la promotion du développement des partis politiques.
- Afin de contrôler les frais généraux et les coûts administratifs, et afin de tirer profit de la collaboration avec un organisme d'expérience en matière de promotion démocratique internationale, le Centre d'échange pour partis politiques maintiendra une relation de travail étroite avec le Centre parlementaire, tout en ayant son propre conseil administratif³²².

Le Centre parlementaire a recommandé que son projet soit directement financé par le gouvernement. En outre, au sujet du développement parlementaire, il a indiqué : « Des parlements forts, qui représentent tous les citoyens et peuvent forcer les gouvernements à rendre des comptes, sont essentiels à la démocratie. Malgré cela, le développement parlementaire n'a pas reçu de la communauté internationale l'attention et le soutien qu'il mérite. Étant donné les valeurs et les institutions de sa démocratie parlementaire, le Canada peut et devrait faire figure de meneur mondial en ce qui concerne le développement parlementaire³²³. » Le Comité est du même avis. Le Centre a ensuite proposé ce qui suit :

- que le Parlement du Canada adopte une résolution affirmant son appui au Centre parlementaire comme centre d'excellence en développement de la démocratie;
- que le gouvernement du Canada offre une contribution égale à celle offerte par le fonds de dotation privé du Centre parlementaire;
- qu'en appuyant le développement de partis politiques [...], l'ACDI priorise le renforcement du rôle et de l'organisation des partis politiques au sein du parlement, tout en ayant comme objectif la promotion constructive de la compétition entre partis³²⁴.

Le Comité a pleinement conscience du mandat actuel, prévu par la loi, de Droits et Démocratie et de l'important travail effectué par le Centre parlementaire, qui a aussi établi des bureaux locaux à l'étranger. Il ne veut cependant pas se voir obligé de choisir entre deux propositions divergentes. En outre, il serait peut-être préférable que Droits et Démocratie se concentre sur le champ d'activité où il excelle déjà. Les fonds supplémentaires pourraient être versés par la fondation canadienne indépendante que le Comité a proposée, au lieu de provenir directement du gouvernement. De même, pour les deuxième et troisième points de la proposition du Centre parlementaire reproduite ci-dessus, le Comité se préoccupe de la tendance à vouloir tout faire financer directement par le gouvernement. Veut-on vraiment que l'ACDI se charge du travail politiquement délicat que représente le développement des partis?

Le Comité préfère que le soutien additionnel dans ce secteur reste indépendant du gouvernement, même si des deniers publics sont en cause. L'idéal serait que les fonds soient versés par la fondation canadienne proposée au début du présent chapitre. Il est à noter également que, dans le cas des États-Unis, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Finlande, la proposition de créer un organe qui soutient les partis politiques dans le cadre du développement démocratique a émané des législateurs et des partis politiques eux-mêmes. Comme Leslie Campbell l'a dit au comité sénatorial, la « relation sans lien de dépendance [...] devrait être avec le Parlement canadien et non avec le gouvernement canadien »³²⁵.

Dans cette optique, le Comité est d'avis que le Parlement du Canada, avec l'appui du gouvernement, bien entendu, et après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire doté d'un mandat parlementaire. Le nouveau centre serait financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, comme c'est le cas pour l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

Le nouveau centre devrait pouvoir tirer parti des résultats de la recherche et de l'expérience comparative des Canadiens et des autres dans ce domaine risqué et complexe. Pour ce qui est de l'aide au renforcement parlementaire, le Comité prend note d'un important rapport sur le sujet, *Parliamentary strengthening in developing countries*, publié en février 2007. Produit pour le ministère du Développement international du Royaume-Uni par deux ONG britanniques, il renferme des lignes directrices utiles pour le renforcement efficace des processus parlementaires. Les voici :

- Répondre à la demande : le renforcement parlementaire doit être axé sur la demande et tenir compte des besoins locaux au lieu d'être motivé par des forces extérieures.

- S'attaquer aux causes : le renforcement parlementaire doit s'attaquer aux causes de la piètre performance parlementaire, et pas seulement aux symptômes.
- Tenir compte du contexte : le renforcement parlementaire doit bien prendre en compte le contexte local — y compris le contexte politique — dans lequel les parlements fonctionnent.
- Associer les bénéficiaires : le renforcement parlementaire doit mettre à contribution divers groupes d'intérêt et organismes locaux, y compris les députés et partis de l'opposition et les membres du gouvernement.
- Privilégier certains enjeux : le renforcement parlementaire doit s'appuyer sur certains enjeux, comme la surveillance budgétaire, la lutte contre la corruption, le VIH/sida et la réduction de la pauvreté, comme moyens d'améliorer la performance parlementaire, au lieu d'être centré uniquement sur les procédures parlementaires.
- Coordonner et mener des activités compatibles : les organismes qui œuvrent au renforcement parlementaire doivent faire plus pour coordonner leur travail et pour veiller à ce que leurs activités soient compatibles avec les objectifs du renforcement. Il faudra bien réfléchir avant d'organiser ou de soutenir des missions d'étude et des conférences
- Accorder un soutien viable de longue durée³²⁶.

Recommandation 15

Le Parlement du Canada, après consultation de tous les partis représentés à la Chambre des communes, devrait envisager de mettre sur pied un centre pour la démocratie multipartite et parlementaire, doté d'un mandat parlementaire et financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, indépendante du gouvernement. Ce centre entamerait ses activités avec un budget modeste et serait réévalué au bout de deux ans. Par la suite, il pourrait être en mesure d'avoir un programme pluriannuel, à l'instar de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, tout en visant au bout du compte un niveau comparable à ce dernier. Le conseil d'administration du centre réunirait des représentants de tous les partis présents au Parlement.

7.2 Élargissement du soutien à la société civile, à l'éducation et à la liberté des médias

[...] nous travaillons déjà avec la société civile, mais [...] il s'agit trop souvent de la société civile des élites très instruites et bien établies. Nous devons établir de meilleurs liens avec les classes sociales moins privilégiées.

John Graham³²⁷

Le soutien aux efforts de la société civile en matière de développement démocratique suscite moins de controverses que celui qui est accordé au développement des partis politiques, même s'il est admis que les organisations non gouvernementales (ONG) ou les organisations de la société civile ne peuvent pas remplir les fonctions essentielles qu'exercent les partis politiques dans la démocratie représentative. Aucun des témoins canadiens ou étrangers n'a remis en question le rôle de la société civile dans la démocratisation, que ce soit au niveau local ou mondial. Cette question a été le thème central de plusieurs présentations faites au Comité, en particulier celles de Gerry Barr, du Conseil canadien pour la coopération internationale, et de John Foster, de l'Institut Nord-Sud, qui ont aussi mis en lumière l'importance des réseaux internationaux de la société civile, comme *Social Watch*.

Comme indiqué précédemment, M. Barr a fait le lien entre le rôle de la société civile dans le développement démocratique et l'efficacité véritable de l'aide pour ce qui est d'amener les pauvres à concrétiser leurs propres aspirations au développement : « C'est quand on aborde le volet développement du problème que les questions comme le rôle des citoyens et de leurs mouvements sociaux, et la manière dont on peut employer l'aide internationale pour mobiliser les gens, prennent le devant de la scène³²⁸. » M. Foster a fait observer : « La société civile revêt une importance stratégique pour la démocratisation. Les partenariats Nord-Sud et Sud-Sud constituent un élément crucial à cet égard. Il faut améliorer la politique d'aide du Canada en accordant plus d'attention et d'appui à ces partenariats. » Il a recommandé entre autres que « la priorité soit accordée à l'amélioration du soutien matériel des ONG canadiennes et internationales qui travaillent à la réforme démocratique des instances mondiales, régionales, nationales et infranationales, en particulier celles qui utilisent un cadre global en matière de droits de la personne »³²⁹. Le mémoire de Droits et Démocratie préconisait aussi un rôle élargi pour la société civile dans les processus de développement démocratique et de gouvernance : « Avant tout, les droits des citoyens, le consentement des citoyens et la participation citoyenne sont aux fondements de la démocratie [...] Dans de nombreux pays où la démocratie est fragile ou absente, aucune autre force que la société civile n'est en mesure de faire avancer cette cause, de placer les principes démocratiques au centre des discussions³³⁰. »

En même temps, comme l'a fait ressortir le travail d'éminents experts tels que Thomas Carothers, il reste des questions cruciales à poser sur le volet société civile du soutien démocratique. L'enthousiasme ressenti pour l'aide à la société civile doit être tempéré par l'évaluation réaliste qui s'applique à l'aide au développement démocratique dans son ensemble³³¹. Le récent compte rendu d'une conférence Wilton Park a soulevé les

questions suivantes : « Les associations bénévoles peuvent-elles offrir le processus décisionnel inclusif et l'espace de discussion des affaires publiques qui sont nécessaires dans toutes les démocraties? Du fait que les organisations de la société civile ou les organisations non gouvernementales ont vu croître leur pouvoir et leur influence au cours des dernières décennies, leur légitimité et leur obligation de rendre des comptes sont également remises en question. La société civile peut-elle se renforcer elle-même et donner un nouveau souffle à la démocratie en bonne et due forme^{332?} »

Dans une communication présentée au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, tenu par le Conseil de la démocratie le 15 février 2007, Nancy Thede, qui travaillait auparavant au dossier de la démocratie pour Droits et Démocratie, a formulé l'observation suivante :

La démocratisation et la mise à la disposition de fonds de la part de donateurs internationaux ont donné lieu à une augmentation exponentielle du nombre d'organisations de la société civile dans les pays en développement. Mais comme les donateurs tendent à se concentrer sur un ensemble d'activités très limité (activités ponctuelles hautement visibles, renforcement des capacités sous forme de séminaires de formation, de publications), les différents types d'organisations de la société civile (principalement ONG ou organismes des médias) demeurent très limités. Les incidences à long terme de telles tendances peuvent être néfastes en ce que la forme de société civile et l'orientation de ses activités dans un pays donné peuvent être biaisées du fait des ressources mises à leur disposition par des sources externes³³³.

Tout en affirmant que la société civile est essentielle à la promotion de la démocratie, et non un « ajout facultatif », M^{me} Thede a insisté pour que les donateurs soient plus à l'écoute de la société civile dans certains contextes propres aux pays bénéficiaires et aient la patience de « s'engager à long terme »³³⁴. Le Comité a cité plus haut les propos de John Graham, selon lesquels il faut faire un effort pour que le soutien à la société civile touche les gens ordinaires, et pas seulement les ONG ou les porte-parole de l'élite. Bien qu'il se soit intéressé surtout à la situation en Amérique latine³³⁵, les mêmes problèmes s'observent ailleurs, par exemple en Russie. Comme le souligne une importante étude récente sur l'aide à la société civile apportée dans ce pays :

Pour remédier au problème de l'aide étrangère qui détourne les ONG des préoccupations des citoyens, il faudrait qu'une proportion beaucoup plus élevée des projets de financement étrangers s'adresse aux citoyens ordinaires. Jusqu'à présent, les efforts pour sensibiliser les citoyens à l'existence des ONG et au rôle de la société civile ont produit de bien minces résultats positifs, et encore seulement à certains endroits où l'aide étrangère a été intensive³³⁶.

Compte tenu de ces questions, il existe des arguments de poids en faveur d'un soutien accru du Canada aux initiatives de la société civile qui font partie intégrante du développement démocratique. D'ailleurs, le Canada a d'énormes capacités et avantages comparatifs dans ce domaine. Les propos de Nancy Thede valent la peine d'être cités :

On trouve au Canada un grand nombre d'organisations de la société civile possédant une vaste expertise dans des domaines précis du développement démocratique et le

soutien à la société civile est généralement plus efficace et stratégique lorsqu'il est mis en oeuvre par la société civile elle-même. Pour ce faire, bien qu'elles aient besoin de ressources suffisantes de la part du gouvernement [...] elles ont aussi besoin de l'autonomie politique et administrative nécessaire pour en faire le meilleur usage possible dans un contexte donné [...] Les efforts déployés par le Canada peuvent apporter une touche distinctive dans le domaine du soutien de la société civile à la démocratie en raison des forces et de l'originalité de ses institutions – bien qu'il doive parallèlement éviter le piège qui consiste à tenter d'exporter son modèle institutionnel ;

- La société civile est une arène non partisane du soutien à la démocratie. L'accent très important mis dans ce domaine distingue le Canada de la plupart des autres gouvernements qui œuvrent principalement dans le cadre et vers la mise en place d'institutions formelles de démocratie.
- Traditionnellement, le Canada a été sensible au fait que les institutions démocratiques devaient refléter les caractéristiques particulières d'une société et ne pas en conséquence tenter d'imposer ailleurs un modèle unique d'institutions précises de démocratie. Une telle attitude se prête tout particulièrement bien au travail avec la société civile dans des contextes multiples.
- Le dynamisme et la variété des organisations, des approches et des enjeux qui ont cours dans la société civile canadienne représentent une grande richesse d'expérience qui, bien qu'elle ne puisse être directement transmise à d'autres sociétés, peuvent servir de fondement à une relation constructive avec la société civile dans des démocraties en développement³³⁷.

Recommandation 16

Pour faire progresser le développement démocratique, le Canada devrait accorder un soutien accru aux initiatives de la société civile, aussi bien locales que mondiales, qui s'inspirent de l'expérience de la société civile canadienne et qui visent à renforcer la participation des citoyens ordinaires et la responsabilisation en matière de démocratie.

Une autre dimension du développement démocratique qui a été abordée dans certains témoignages et dans des mémoires est l'éducation et la formation en matière de démocratie. Dans une des premières audiences publiques du Comité, George Perlin a parlé de son projet destiné à l'Ukraine et financé par l'ACDI, qui vise « à donner à l'Ukraine la capacité d'offrir un programme autonome d'éducation qui favorise et renforce le respect des valeurs libérales-démocratiques ainsi que les processus de gouvernance libérale-démocratique chez les citoyens et l'élite ». Bien que le gros du projet ait été axé jusqu'à présent sur l'élaboration de cours de démocratie pour les universités et les ministères, une fois mené à bien, il aura aussi donné lieu à « la création d'un cours dans les institutions pédagogiques pour former des enseignants de niveau secondaire, nouveaux ou déjà en service, afin qu'ils puissent enseigner les matières d'un programme en études civiques »³³⁸.

Le projet a été réalisé sous les auspices du Centre for the Study of Democracy de l'Université Queen's, dont le directeur de la recherche, David Donovan, a fourni des précisions au Comité :

Le projet ukrainien a visé toutes sortes de secteurs : universités, collèges, académies de police, programmes de formation militaires, ainsi que le système d'éducation publique. Et un grand nombre d'universitaires, d'enseignants et de fonctionnaires ont été accueillis à l'Université Queen's au milieu des années 1990 pour y suivre des programmes de formation en démocratie et en gouvernement démocratique, pour ensuite rentrer chez eux, et des experts de Queen's et d'ailleurs [...] les ont aidés à élaborer des programmes de valeurs démocratiques à saveur locale dans toutes sortes de domaines³³⁹.

M. Donovan a signalé qu'on pourrait faire beaucoup plus pour l'éducation, y compris dans des contextes difficiles comme celui de l'Afghanistan, affirmant que « l'établissement d'un programme d'études sur les valeurs démocratiques » est un domaine où « le Canada pourrait [...] jouer un rôle de chef de file »³⁴⁰. M. Perlin a indiqué que le Canada pourrait aussi « mettre sur pied un programme de formation pour les intervenants ou pour les gens qui veulent faire carrière dans ce domaine, dans la prestation de l'aide à la démocratie. Cela ne serait pas réservé aux Canadiens; il existe un besoin pour ce genre de programme au palier international. Pensez au grand nombre de donateurs et d'intervenants. J'estime qu'ils ont besoin d'aide et d'une formation spécialisée pour bien faire leur travail »³⁴¹.

Des stages à l'étranger pour les jeunes et les étudiants, des bourses d'études, des programmes d'études, des échanges pour enseignants et professionnels, voilà certaines des idées qui ont été proposées au Comité pour favoriser l'action du Canada en matière de développement démocratique. Jeffrey Kopstein a affirmé que les stages représentent « le genre de travail à long terme qui doit se poursuivre et qui devrait faire partie de la trousse de promotion de la démocratie du Canada »³⁴². Il a ajouté ceci :

[...] le Canada n'a rien de comparable au programme de bourses Fulbright qui a permis à des centaines d'intellectuels provenant de pays autoritaires de passer quelque temps aux États-Unis. Cela est très regrettable, parce qu'il serait très facile de mettre en œuvre un tel programme, de le faire fonctionner et les avantages à long terme sont incontestables. L'expérience directe du multiculturalisme canadien n'est pas un aspect que les étudiants étrangers oublient rapidement. C'est là notre force et nous devrions l'utiliser³⁴³.

M. Donovan et, dans un mémoire présenté au Comité en octobre 2006, Grant Kippen — un Canadien qui a été directeur du programme pour l'Afghanistan au NDI en 2003-2004 et président de la Commission des plaintes électorales de l'Afghanistan en 2005 — ont dit du projet « Bâtir la démocratie en Ukraine » de M. Perlin qu'il pourrait servir de modèle à l'élaboration de cours sur la démocratie en Afghanistan. Selon M. Kippen : « En Afghanistan cependant, l'écart à combler au niveau des programmes de formation professionnelle est beaucoup plus important qu'en Ukraine et il existe beaucoup de [...] corruption au niveau des responsables gouvernementaux, c'est d'ailleurs l'un des principaux problèmes auxquels est confronté le gouvernement afghan car cela mine sa

crédibilité et sa légitimité. C'est pourquoi je crois qu'un projet qui poursuivrait des objectifs semblables à ceux poursuivis par le Projet [...] en Ukraine, mais qui serait adapté aux réalités de l'Afghanistan, contribuerait énormément au développement démocratique à long terme dans ce pays³⁴⁴. »

M. Kippen a formulé d'autres idées de programmes d'études, notamment :

- Créer un programme de bourses d'études, en accordant disons 50 bourses par année à de jeunes leaders politiques qui viendraient étudier au Canada pour obtenir des diplômes d'études avancées. Le programme pourrait être annoncé dans les pays ciblés et nos missions à l'étranger pourraient se charger de la sélection initiale des candidats. Ces bourses d'études spéciales pourraient par exemple porter le nom de « Bourse d'études internationales de la gouverneure générale » ou de » Bourse de recherches internationales du Canada » [...]
- Créer une série de programmes d'études réguliers qui seraient dispensés au Canada et dont la durée pourrait varier entre une semaine et six mois. Ces programmes sur mesure s'adresseraient spécifiquement aux représentants élus, aux fonctionnaires supérieurs et intermédiaires du gouvernement national aussi bien que des municipalités, aux juges, aux militaires et aux responsables de l'application de la loi³⁴⁵.

Le Comité est d'avis que le Canada devrait intensifier son travail concernant les activités d'éducation à tous les niveaux, les échanges et la formation aux fins du développement démocratique, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. Il estime que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée devrait examiner de plus près la possibilité d'accroître les activités dans ce secteur. À cet égard, le Comité retient les propositions présentées ci-dessus, non pas pour en adopter une au détriment des autres, mais comme idées valables à soumettre à la fondation canadienne en vue d'un financement possible.

Recommandation 17

Le Canada devrait favoriser l'expansion des initiatives de développement démocratique dans les secteurs de l'éducation à tous les niveaux, des échanges et de la formation, pourvu que l'efficacité et la viabilité des programmes puissent être démontrées à long terme. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, dont la création a été proposée, devrait se charger de l'examen plus poussé des initiatives et de leur financement.

Aux yeux du Comité, un autre important volet du développement démocratique qui mérite une plus grande attention de la part des Canadiens est le soutien à la liberté et à

l'indépendance des médias, principes qui posent problème dans de nombreuses régions du monde. Comme Jennifer Windsor et Arch Puddington, de Freedom House, l'ont fait observer :

Comment expliquer la stagnation actuelle de la démocratie? Un facteur qui joue est l'érosion de la liberté de la presse. En Russie, au Mexique et aux Philippines, le meurtre de journalistes est devenu presque banal. Il existe cependant des menaces à long terme plus graves, mais plus subtiles, par exemple l'étouffement de la liberté de la presse au moyen de pressions économiques exercées par le régime, le refus d'octroyer des licences à des stations de télévision privées, la mainmise par l'État et des accusations de diffamation contre des journalistes qui critiquent les dirigeants.

En muselant la presse, les régimes autoritaires exacerbent une deuxième menace grave à la démocratie : la corruption généralisée. Dans les démocraties, la presse est un instrument essentiel de la lutte contre la corruption; dans les régimes autoritaires, où l'État et le secteur privé fonctionnent souvent main dans la main, elle ne peut pas remplir ce rôle³⁴⁶.

Il existe aussi un lien entre l'oppression des médias et d'autres volets du développement démocratique, comme le développement des partis politiques. Dans son livre sur l'aide aux partis, Thomas Carothers lance ce rappel à la réalité :

Comme l'a souligné un militant d'un parti d'opposition de la Russie au cours d'une entrevue, la quasi-élimination de la radio et de la télévision indépendantes dans ce pays a eu un effet désastreux sur le développement des partis politiques. Si les gouvernements occidentaux veulent soutenir le développement des partis russes, a-t-il précisé, ils feraient mieux d'exercer des pressions en faveur de l'indépendance de la presse au lieu d'appliquer des programmes de formation traditionnels qui ne font rien pour élargir l'espace politique limité dont disposent les partis³⁴⁷.

John Githongo est un ancien journaliste qui est devenu fondateur et directeur de la division du Kenya de *Transparency International* et, en 2003, secrétaire permanent à l'éthique et à la gouvernance au bureau du président du Kenya avant d'être contraint à démissionner et à quitter son pays en raison de sa vigoureuse opposition politique. Au Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, tenu par le Conseil de la démocratie en février 2007, il a fait valoir l'importance d'appuyer les médias indépendants à partir de la base en Afrique, où il y a maintenant 888 stations de radio FM que l'État ne peut pas censurer et 177 millions de téléphones mobiles (taux de pénétration de 19 p. 100, mais qui croît rapidement)³⁴⁸. Selon le compte rendu d'une conférence tenue à Nairobi en 2005 :

La présence de médias indépendants et fonctionnels fait partie intégrante des régimes démocratiques. Les médias ont un rôle à jouer dans l'information des citoyens. Ils sont de plus un moyen utile de créer une culture de la responsabilisation et de la transparence. Une suggestion concrète serait d'amener les donateurs, qui se concentrent actuellement sur la presse écrite urbaine, à s'intéresser plutôt à la radio communautaire, qui peut joindre un plus vaste public, surtout en milieu rural. Dans ce domaine, les donateurs sont en mesure de fournir une expertise, une formation et des ressources bien nécessaires³⁴⁹.

Parallèlement, pour l'avenir, l'expansion des communications par Internet offre beaucoup de promesses dans le monde, même à des endroits aussi improbables que le Turkménistan³⁵⁰. Aux fins du développement démocratique, il y a lieu de prendre en considération tous les types de médias indépendants.

Dans un mémoire présenté au Comité, le *Media & Democracy Group* a affirmé avec conviction que le Canada pourrait être plus actif dans ce secteur :

À titre de démocratie stable où cette industrie est exceptionnellement professionnelle, le Canada doit à présent mettre à contribution ses forces dans ce domaine, que l'on tient pour une condition nécessaire au développement de la démocratie [...]

Le développement des médias est un élément crucial de l'institutionnalisation de la démocratie. La participation du Canada au développement des médias est inexplicablement modeste [...] on ne trouve pas d'énoncé de principe général et durable selon lequel le développement des médias est essentiel à la consolidation de la paix et à la démocratisation, qui influencerait sur les décisions en matière de politique étrangère et d'aide au développement, et qui maximiserait l'exceptionnelle capacité du Canada d'appuyer un nombre accru d'initiatives diverses.

Au Canada, on ne dénombre qu'une poignée d'ONG dans ce domaine et il y a peu de financement ou de soutien provenant d'entreprises ou de fondations en ce qui concerne des projets de développement des médias à l'échelle internationale [...]

Le Canada peut jouer un rôle bien plus important dans le développement des médias pour la démocratisation, notamment en raison de ses ressources exceptionnelles. Le pays est l'un des marchés les plus médiatiques du monde³⁵¹.

Le Comité abonde dans le même sens. Il tient toutefois à formuler une mise en garde, comme il l'a fait pour d'autres volets délicats de l'aide à la démocratie. Les idées de projet qui partent de bonnes intentions doivent aussi s'avérer efficaces et viables. Le Comité prend note de l'échec d'un programme, financé par l'ACDI (trois millions de dollars) et géré par l'Institute for Media Policy and Civil Society de Vancouver, qui visait à enseigner le journalisme et le droit à des Afghanes. Les lacunes du programme ont seulement été révélées après l'obtention d'un rapport de vérification interne de l'ACDI en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*³⁵². Le Comité espère qu'il s'agit d'un cas isolé, mais cette situation montre peut-être qu'il vaudrait mieux confier l'examen de ce type de projet à une fondation indépendante qui se spécialise dans l'aide au développement démocratique et applique des procédures d'évaluation rigoureuses.

Recommandation 18

Le Canada devrait appuyer davantage la liberté de presse par la voie de l'essor de médias libres et indépendants dans le cadre du développement démocratique en accordant une attention particulière aux stratégies permettant entre autres d'aider les médias dans les cas où ils subissent des contraintes; de joindre un public aussi vaste que

possible, y compris dans les régions rurales et mal desservies; de tirer parti de l'expertise canadienne dans ce domaine; et d'explorer le potentiel des nouvelles technologies de communication abordables. La fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale verserait les fonds supplémentaires après avoir évalué rigoureusement l'efficacité et la viabilité des propositions de projet.

Notes du chapitre 7

- 271 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 3.
- 272 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international du Canada, réunion du 21 février 2007. M. Campbell est canadien.
- 273 Lisa Sundstrom, « *Hard Choices, Good Causes: Options for Canada's Overseas Democracy Assistance* », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 4, septembre 2005, p. 7, <http://www.irpp.org>. [traduction]
- 274 « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ième} siècle », présentation de Jean-Louis Roy, président, 2 octobre 2006, p. 34.
- 275 Jean-Louis Roy, « Rapport du président » au conseil d'administration, mars 2007, p. 8. Ce rapport a été envoyé au Comité le 2 avril 2007.
- 276 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 17.
- 277 « Développement des partis politiques à l'étranger : Proposition préliminaire de Droits et Démocratie », mémoire de Jean-Louis Roy, président, 27 novembre 2006, p. 5.
- 278 *Témoignages*, réunion 39, 1^{er} février 2007, p. 10.
- 279 « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », Proposition d'un ensemble de politiques, Centre parlementaire, Robert Miller, président, 11 janvier 2007.
- 280 « Le soutien à la démocratie au moyen du principe de la primauté du droit », mémoire de janvier 2007, p. 11. Voir aussi *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 3.
- 281 Le Comité prend acte de la mise en garde formulée par Lisa Sundstrom dans son analyse :
- Du point de vue organisationnel, les organismes canadiens d'aide à la démocratie devraient s'employer à mieux coordonner leurs efforts et favoriser les échanges d'information afin de pouvoir se spécialiser, réduire les chevauchements et prendre connaissance des pratiques exemplaires, ce qui leur éviterait de réinventer la roue pour chaque nouveau programme ou nouveau pays où ils s'impliquent. Il faudra toutefois éviter, ce faisant, de créer une structure rigide et centralisée qui diminuerait la souplesse et l'accessibilité de l'aide canadienne par la mise en place de nouveaux paliers administratifs ou qui entraverait l'harmonisation des programmes d'aide à la démocratie avec d'autres types de programmes d'aide au développement. (Sundstrom, *op. cit.*, p. 35) [traduction]
- 282 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 283 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 5.
- 284 « Déclaration au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international », p. 5-6. Voir aussi *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 13. Cet énoncé est une version à jour de Thomas Axworthy et Leslie Campbell, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint*, document de travail 2005-02b de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), mai 2005.
- 285 Voir Thomas Axworthy, Leslie Campbell et David Donovan, *The Democracy Canada Institute: A Blueprint – Canadian Experience and Expertise*, document de travail 2005-02c de l'IRPP, mai 2005.
- 286 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 287 *Ibid.*
- 288 *Ibid.*
- 289 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2006, p. 4. [traduction] Au sujet des difficultés que pose le développement des partis politiques dans un contexte de mondialisation, voir aussi Peter Burnell, dir., *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies*, Routledge, London et New York, 2006.
- 290 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006, p. 12.
- 291 Présentation de Jean-Pierre Kingsley au Comité, 1^{er} novembre 2006, p. 10.
- 292 *Témoignages*, réunion 26, 1^{er} novembre 2006, p. 16.

-
- 293 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link*, p. 216. [traduction]
- 294 *Ibid.*, p. 217. [traduction]
- 295 Réunion du Comité à Washington, D.C., 5 février 2006.
- 296 Réunion du Comité à l'IDEA, Stockholm, Suède, 12 octobre, 2006. M. Hällag a fait remarquer que Thomas Axworthy et David Donovan, deux des témoins canadiens du Comité, ont visité l'IDEA pendant qu'ils faisaient des recherches sur leur projet de création de « Démocratie Canada ».
- 297 Présentation au Comité par l'IDEA, Stockholm, 12 octobre 2006.
- 298 Réunion à l'IDEA, 12 octobre 2006.
- 299 Allocution de Vidar Helgesen, secrétaire général de l'IDEA, à une conférence du CRDI, Ottawa, 21 février 2007. [traduction]
- 300 Réunion du Comité à Londres, Angleterre, 11 octobre 2006.
- 301 Rencontre de membres du Comité parlementaire restreint du Royaume-Uni sur le développement international, Chambre des communes, Londres, 11 octobre 2006.
- 302 Réunion du Comité à Oslo, 13 octobre 2006.
- 303 *Ibid.*
- 304 *Ibid.*
- 305 Roel von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie : de nouveaux défis pour la promotion de la démocratie », allocution publique présentée au MAECI, 10 janvier 2007. M. von Meijenfeldt a aussi rencontré le personnel du Comité en privé le 11 janvier 2007.
- 306 *Ibid.*, p.14.
- 307 « *Support for Political Parties and Party Systems: The IMD Approach* », La Haye, juin 2005, p. 9, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/supporting_parties_the_imd_approach.pdf. [traduction]
- 308 *Ibid.*, p. 10. [traduction]
- 309 *Ibid.* [traduction]
- 310 Roel Von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie », p. 14. Comme M. von Meijenfeldt l'a dit au personnel du Comité, deux des programmes du NIMD subissent une évaluation externe chaque année, et une évaluation complète de tous les programmes a lieu aux quatre ans. Le NIMD est aussi en train d'amorcer un programme en Afghanistan. (Réunion du 11 janvier 2007)
- 311 « *Support for Political Parties and Party Systems* », p. 9-10. [traduction]
- 312 Roel Von Meijenfeldt, « Au-delà de l'euphorie », p. 15.
- 313 *Ibid.*, p. 16.
- 314 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, réunion du 21 février 2007.
- 315 *Ibid.*
- 316 *Ibid.*
- 317 *Ibid.*
- 318 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2007, p. 15.
- 319 Stevn Schoofs et Jeroen de Zeeuw, « *The Future of Democracy Assistance Seminar Report* », Nairobi, avril 2005, Institut néerlandais pour les relations internationales 'Clingendael', Unité de recherche sur les conflits, juin 2005, p. 6. [traduction]
- 320 Jean-Louis Roy, « Développement des partis politiques à l'étranger : Proposition préliminaire de Droits et Démocratie », 27 novembre 2006, p. 1.
- 321 *Ibid.*, pages diverses.

-
- 322 Robert Miller, « Renforcer le rôle du Canada comme chef de file dans la promotion de la démocratie », présentation auprès du Comité, 11 janvier 2007, p. 9.
- 323 *Ibid.*, p. 8.
- 324 *Ibid.*
- 325 Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 21 février 2007.
- 326 Alan Hudson, *Overseas Development Institute*, et Claire Wren, *One World Trust, Parliamentary strengthening in developing countries*, rapport final pour le ministère du Développement international, Londres, Royaume-Uni, 12 février 2007, p. 5, http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_rights/publications/ah_Parliamentary_strengthening.pdf. [traduction]
- 327 *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2007, p. 12.
- 328 *Témoignages*, réunion 21, 18 octobre 2006, p. 12.
- 329 John Foster, « Société civile, parlements et démocratie – Participation, transparence et responsabilité croissantes de la « base » au niveau mondial », mémoire présenté au Comité, 6 décembre 2006, p. 9. Voir aussi *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006.
- 330 Présentation de Jean-Louis Roy, « Promotion et protection de la démocratie et des droits humains : Politiques et perspectives pour le 21^{ème} siècle », 2 octobre 2006, p. 20. Voir aussi *Témoignages*, réunion 18, 2 octobre 2006.
- 331 Voir en particulier Thomas Carothers et Marina Ottaway, dir., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2000; aussi Alison Van Rooy, dir., *Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise*, Earthscan, Londres, 1998.
- 332 « *Strengthening Democratic Governance: The Role of Civil Society* », compte rendu de la conférence Wilton Park SO6/10 de concert avec l'*Ash Institute for Democratic Governance and Innovation*, Université Harvard, juin 2006, p. 1. [traduction]
- 333 Nancy Thede, « La société civile dans la promotion de la démocratie au Canada », Ottawa, 15 février 2007, p. 1-2.
- 334 *Ibid.*, p. 2-3.
- 335 Pour un examen plus poussé de la question, voir Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), « *Civil Society in the Promotion and Strengthening of Democracy in the Americas: A Vision for the Future* », compte rendu de conférence, Ottawa, mars 2006.
- 336 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 176. [traduction]
- 337 Nancy Thede, « La société civile dans la promotion de la démocratie au Canada », p. 3-4.
- 338 « Bâtir la démocratie en Ukraine », document présenté au Comité par George Perlin, professeur émérite, 4 octobre 2006, p. 1.
- 339 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 7.
- 340 *Ibid.*, p. 6.
- 341 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 2.
- 342 *Ibid.*, p. 4.
- 343 *Ibid.*
- 344 Grant Kippen, mémoire présenté au Comité, 9 octobre 2006, p. 5.
- 345 *Ibid.*, p. 6.
- 346 Jennifer Windsor et Arch Puddington, « *Defending democracy's expansion* », *The National Post*, 20 février 2007, p. A20. [traduction]

-
- 347 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, p. 222. [traduction]
- 348 Présentation de John Githongo, Ottawa, 15 février 2007.
- 349 Steven Schoofs et Jeroen de Zeeuw, « *The Future of Democracy Assistance* », p. 6. [traduction]
- 350 Alexander Vershinin, « *Downloading democracy: The arrival of Internet cafes is a sign of a new era in Turkmenistan* », *The Ottawa Citizen*, 20 février 2007, p. D3.
- 351 Ross Howard, président, *Media & Democracy Group*, « Pourquoi le développement des médias? », mémoire présenté au Comité, 15 février 2007, p. 1-3.
- 352 « *Canada's help for media a misguided flop, audit says* », *The Toronto Star*, 7 mars 2007, p. A 18.

CHAPITRE 8 LE RÔLE DU CANADA DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES APPROCHES MULTILATÉRALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

[...] la démocratie [...] nous est nécessaire comme assise d'un monde moins dangereux, d'un système de relations internationales plus juste [...]

Son Excellence Nino Burjandze,
Présidente du Parlement de la Géorgie³⁵³

Le Comité a déjà fait allusion, dans de précédents chapitres, à l'approche multilatéraliste du Canada à l'égard du développement démocratique, qui a été bien accueillie, et à sa contribution utile à des organismes multilatéraux. Il est d'avis qu'il faudrait maintenir cette approche, et l'améliorer là où elle sera la plus efficace, dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons recommandée.

Le Comité note également que les organisations internationales œuvrent de plus en plus dans tous les secteurs du développement démocratique et de la gouvernance. Ainsi, lors de notre réunion au Secrétariat du Commonwealth, le secrétaire général a indiqué au Comité que le Secrétariat met l'accent sur le plan culturel et s'efforce, avec les parlements et les partis politiques, de comprendre le rôle de l'opposition et d'introduire des mesures de responsabilisation. Christopher Child, conseiller et chef de la Section de la démocratie, a déclaré : « Nous aimerions faire beaucoup plus de formation dans le domaine des partis politiques³⁵⁴. » Le renforcement des systèmes de partis est aussi devenu un dossier important pour l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA). La question du rôle des partis politiques dans le développement démocratique a été abordée lors du Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie qui a eu lieu à Moscou en octobre 2006; y a participé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à laquelle le Canada envoie des observateurs.

La Banque mondiale, dont le Canada est un important contributeur par l'entremise du ministère des Finances, ne peut, de par sa charte, tenir compte de la nature du régime politique, de sorte que son rôle « en matière de développement politique est donc visiblement restreint », comme l'a indiqué Sanjay Pradhan, directeur de secteur pour la fonction publique, Unité de gouvernance, au Comité à Washington³⁵⁵. Toutefois, dans une conception plus large du développement démocratique : « Nous consacrons beaucoup d'efforts à la responsabilisation de l'État envers ses citoyens. » Les activités de la Banque se rapportent donc à des « composantes de base » de la démocratie. M. Pradhan a remis aux participants un document d'une page intitulé : « L'incidence actuelle des activités courantes de la Banque mondiale sur le renforcement de la participation et de la

responsabilisation », dans lequel on trouve six secteurs de programme principaux liés à des activités de la Banque, dont celui du « renforcement de la capacité parlementaire »³⁵⁶.

Steen Lau Jorgensen, directeur du Réseau du développement durable de la Banque, a précisé que certains programmes de la Banque permettent la participation directe des communautés locales dans les décisions relatives au développement, ce qui accroît l'efficacité des projets. Selon l'expérience de la Banque, en général, les pays plus ouverts réussissent plus facilement à atteindre leurs objectifs en matière de développement. Par conséquent, la Banque a intérêt à renforcer la capacité de la société civile et se rapproche maintenant même des processus liés aux élections, comme en Côte d'Ivoire, où elle contribue à compiler une liste d'inscription nationale. Dans ce cas, la Banque collabore avec l'UE et l'ONU, et par le biais du Cabinet du Premier ministre du pays. L'inscription n'est pas effectuée aux seules fins des élections, mais aussi pour établir l'admissibilité des citoyens au bénéfice des services sociaux.

Comme l'a indiqué M. Jorgensen, il y a eu un « changement radical de mentalité » pour ce qui est de considérer les personnes pauvres comme des citoyens ayant des droits et des responsabilités. La décision de la Banque de se retirer des projets de grande infrastructure depuis la fin des années 1980 a été approuvée par son conseil d'administration³⁵⁷. La Banque considère que cette décision est liée à l'efficacité du développement, qui intègre un programme de saine gestion et de lutte contre la corruption³⁵⁸. Par exemple, dans le processus de marchés publics, la Banque a pris des mesures de surveillance par le biais d'un mécanisme de « surveillance des marchés », et elle a adopté une politique « tolérance zéro » à l'égard de la corruption dans les projets qu'elle appuie. Enfin, l'un des membres a soulevé la possibilité de créer une « Alliance mondiale sur l'intégrité » dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la corruption à laquelle participeraient les dirigeants des pays bénéficiaires³⁵⁹.

Le rôle d'une grande institution financière internationale comme la Banque mondiale est par ailleurs remarquable, car bien des gens croient que ces puissantes organisations internationales ne sont pas elles-mêmes suffisamment responsables démocratiquement envers les populations des pays qui en sont membres. Plusieurs témoins ont abordé devant le Comité la question de la nécessité de faire évoluer les processus de démocratisation d'un niveau de gouvernance local ou national à un niveau mondiale. Ainsi, John Foster de l'Institut Nord-Sud a parlé du « processus d'Helsinki », une initiative de la Finlande qui a mené en 2005 à la production d'un rapport intitulé *Gouvernez la mondialisation — Globalisez la gouvernance* contenant des recommandations relatives à la surveillance de la démocratisation de l'économie mondiale et au renforcement du rôle des parlementaires et de la société civile à cet égard³⁶⁰. Il a aussi parlé du travail du Forum International de Montréal — dont l'essentiel du financement vient de sources non canadiennes — et du Forum mondial de réseaux de la société civile, tenu en Espagne, qui milite en faveur d'une réforme en profondeur du système des institutions internationales³⁶¹.

Dans sa présentation devant le Comité, le Mouvement fédéraliste mondial (Canada) a aussi beaucoup insisté sur le développement de la démocratisation au niveau des

institutions internationales, en particulier dans le contexte des réformes des Nations Unies. Rappelant qu'en 1993, le Comité avait appuyé l'idée d'une assemblée parlementaire à l'ONU, il a fait cette déclaration :

En avril 2007, le Comité pour une ONU démocratique (un réseau organisateur d'ONG qui travaille avec des parlementaires) tiendra des conférences de presse dans le monde entier pour présenter publiquement un « Appel pour l'établissement d'une Assemblée parlementaire auprès des Nations Unies ». Après cette annonce en avril, une conférence parlementaire internationale se tiendra à Genève en octobre 2007³⁶².

Les représentants du Mouvement ont exhorté le Comité à accueillir favorablement cet appel international. Le Comité note également que le Parlement européen a appuyé l'idée de créer une assemblée parlementaire à l'ONU dans le cadre de la réforme générale de celle-ci, dans sa récente résolution du 9 juin 2005³⁶³.

Le plus grand réseau de collaboration avec les organisations internationales est évidemment celui des Nations Unies. L'essentiel du financement de l'ONU en matière de développement démocratique et de gouvernance passe par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). En effet, lorsque le Comité a rencontré Pippa Norris, directrice du Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement, et d'autres hauts fonctionnaires (dont nombre de Canadiens) de l'ONU, à New York, il a appris que ce groupe est le plus important au sein du PNUD³⁶⁴.

Mme Norris a fait part au Comité du Plan stratégique 2008-2011 du groupe et a expliqué que ses mandats en gouvernance démocratique découlent de diverses sources de l'ONU, dont la Déclaration du Millénaire et la résolution de l'Assemblée générale en 2000, le document de 2002 sur la pratique de la gouvernance démocratique au PNUD et le récent rapport du Groupe de haut niveau intitulé *Unis dans l'action*. Le Comité s'est vu remettre des documents sur le Programme mondial du PNUD concernant le renforcement des parlements, l'appui aux parlements arabes, le renforcement du rôle des parlements dans la reconstruction et la prévention des conflits, ainsi que le rapport annuel du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique. On lui a aussi remis une note d'information sur la collaboration ACIDI-PNUD en Afghanistan. Concernant la situation de la femme, le Comité a appris qu'un réseau international de connaissances sur les femmes et la politique sera lancé plus tard au cours du mois et qu'il reposera sur un outil en ligne pour favoriser la transmission d'information dans ce domaine. De plus, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) fait œuvre utile en matière d'éducation civique des femmes. Concernant l'assistance électorale, le Comité a appris que la collaboration entre Élections Canada et le PNUD remonte à 1993, au Cambodge. Toutefois, un autre employé canadien du PNUD, Elissar Sarrouh (conseiller pour les politiques, réforme de l'administration publique), — qui a déjà travaillé au Centre parlementaire — a ajouté qu'Élections Canada est toujours à court de ressources; des pays expriment leur intérêt pour l'expertise canadienne, mais les ressources ne permettent pas d'y répondre³⁶⁵.

Concernant le travail de l'ONU en matière de processus électoraux, le Comité a aussi rencontré Craig Jenness (un autre Canadien), directeur, Division de l'assistance électorale, Affaires politiques, qui a expliqué que cette aide prend la forme tant d'un appui électoral direct que de travaux sur les meilleures pratiques électorales. L'ONU ne fait plus d'observation, mais concentre plutôt son attention sur l'aide aux bureaux électoraux dans les pays d'accueil ou sur l'aide aux opérations électorales dans le cadre de missions de maintien de la paix dans des pays comme la République démocratique du Congo ou Haïti. Le budget est relativement petit et on dénombre une dizaine d'employés au quartier général, mais un large effectif — qui comprend de nombreux Canadiens — travaille aux quatre coins du globe. Un petit fonds fiduciaire permet le déploiement rapide de personnes dans des pays comme le Népal, quand c'est nécessaire. Quelque 102 États membres de l'ONU — et quatre États non membres — ont eu besoin d'aide électorale depuis 1992, et plus d'une trentaine de pays reçoivent de l'aide ou ont en demandé récemment, la plupart situés en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient³⁶⁶.

Une bonne raison pour demander l'aide de l'ONU, c'est que cela contribue à légitimer le résultat et à le faire accepter — comme en République démocratique du Congo. L'ONU n'intervient que sur demande du gouvernement du pays d'accueil ou avec un mandat du Conseil de sécurité. Elle ne dirige pas le scrutin, mais aide le gouvernement qui en fait la demande à établir les structures requises. Au lendemain d'un conflit, il arrive souvent que chacun aspire à une victoire électorale, mais il est souvent difficile de convaincre les perdants qu'ils ont un vrai rôle à jouer dans l'opposition. Selon M. Jenness, les parlementaires peuvent faire œuvre utile à cet égard, car ils peuvent discuter d'égal à égal avec leurs collègues d'autres pays³⁶⁷.

Avant de passer à la création du nouveau Fonds des Nations Unies pour la démocratie en 2005 et au rôle que pourrait y jouer le Canada, il importe de reconnaître, malgré tout ce travail, que bien des questions restent sans réponse concernant l'engagement de l'ONU en matière de développement démocratique, ainsi que celui d'organisations internationales comme la Communauté de démocraties ou l'équivalent, qui peuvent être plus explicites que l'ONU quant à leurs objectifs pro-démocratie puisque leurs membres se limitent, du moins par définition, aux États démocratiques.

Faisant observer que « l'ONU se trouve souvent dans une position de défenseur de la démocratie », Jane Boulden, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Collège militaire royal du Canada, a dit au Comité :

Il y a des États membres qui ne sont pas contents que l'ONU doive jouer un rôle dans la défense de la démocratie, même après un conflit où les parties conviennent que la démocratie fera partie de l'accord de paix.

C'est lié en partie aux questions récurrentes de la souveraineté. Avec la responsabilité de protéger, par exemple, on accepte de plus en plus que la souveraineté n'est pas sacro-sainte, et pour ceux qui résistent à ces idées, la perspective que la démocratisation ou la démocratie soit une valeur universelle importante est encore

perçue comme une autre attrape que les États occidentaux peuvent utiliser comme critère pour intervenir dans d'autres États.

Si nous voulons présenter la démocratie comme une valeur universelle, nous devons être en mesure de l'expliquer mieux que maintenant. C'est un facteur auquel réfléchissent beaucoup les acteurs des Nations Unies, mais je pense qu'il préoccupe tous les États aussi. À cet égard, les perceptions viennent aussi de l'image ou de l'impression dans divers États que l'ONU a beaucoup de standards doubles. Pourquoi, par les Nations Unies, réagissons-nous à certains conflits en y investissant des ressources et nous engageons-nous à régler certains conflits plutôt que d'autres? Quand nous nous posons la question à la lumière de celle de savoir si la démocratie est une valeur occidentale ou non, on peut comprendre comment le tout pose problème³⁶⁸.

Face au scepticisme à l'égard du multilatéralisme de l'ONU et à la nécessité d'un engagement multilatéral des États-Unis, diverses solutions de rechange ont été proposées. Ainsi, deux éminents chercheurs américains ont récemment proposé dans le détail d'établir un « Concert de démocraties » de 60 membres³⁶⁹.

Pourtant, on avait déjà créé en 2000, pour contourner le fait que l'ONU compte bien des États non démocratiques, la Communauté des démocraties qui s'est réunie pour la première fois à l'ONU en 2004 sous le nom de « Caucus de démocraties » de l'ONU et dont le Canada était un membre fondateur. Le Comité a appris, lorsqu'il s'est réuni à New York en février 2007, que le « Caucus » de 100 membres est actuellement présidé par le Mali, qui est aussi un membre actif du Groupe des démocraties nouvelles et rétablies. Son Excellence le cheik Sidi Diarra, ambassadeur et représentant permanent du Mali à l'ONU, faisait partie d'un groupe d'ambassadeurs et de représentants permanents à l'ONU qu'a rencontrés le Comité³⁷⁰. Nous avons déjà mentionné au chapitre 4 la participation du Canada à la Communauté des démocraties (CD). Un de nos témoins canadiens, Jeffrey Kopstein, a soutenu qu'en raison des faiblesses et des limites de l'ONU, il faudrait promouvoir l'idée de la CD³⁷¹. À Washington, où le Comité a rencontré Richard Rowson, président du conseil de la CD, Theodore Piccone, directeur du *Democracy Coalition Project* (et représentant du Club de Madrid à Washington), a soutenu que le Canada devrait faire partie du groupe convocateur de la CD et que, malgré sa réputation de multilatéraliste, le Canada « a adopté une position mitigée sur cette question »³⁷².

D'autres se sont montrés moins convaincus de l'efficacité de la CD. Richard Haas, président du *Council on Foreign Relations*, a dit au Comité que la CD définit trop vaguement ses critères de démocratie et est trop vaste pour être utile³⁷³. Thomas Melia, directeur exécutif adjoint de *Freedom House*, a dit au Comité à Washington que le groupe de convocation de la CD représente en partie les intérêts stratégiques des gouvernements membres. Par exemple, le Maroc est un membre même s'il ne répond pas aux critères de démocratie. M. Melia a également mis les participants en garde contre le fait d'essayer d'établir une coordination à l'échelle mondiale, indiquant que « beaucoup d'efforts peuvent être déviés vers la coordination ». Il a plutôt soulevé un besoin de « complémentarité », indiquant que « le moyen d'y arriver consiste à créer un créneau »³⁷⁴.

Gareth Evans, président de l'*International Crisis Group*, a aussi servi cette mise en garde :

N'espérez pas trop des caucus pour la démocratie et des autres grandes stratégies internationales semblables. En principe, il s'agit d'idées attrayantes, mais il existe trop de divergences entre les institutions et entre les intérêts des pays démocratiques pour qu'un front uni sur quoi que ce soit dure bien longtemps, et il est loin d'être certain que les tentatives de mise sur pied de tels mécanismes aient permis jusqu'à maintenant de faire peser utilement des pressions sur les États non démocratiques ou produit de quelconques résultats positifs nets³⁷⁵.

Par ailleurs, M. Evans, qui demeure un fervent adepte du renforcement et de la réforme de l'ONU, a souligné que les pays démocratiques, pris isolément, notamment ceux qui ont des intérêts d'une grande puissance comme les États-Unis, sont rarement bien placés pour promouvoir le développement démocratique. Même si, comme plusieurs témoins l'ont dit devant le Comité, le Canada peut parfois faire des choses que les États-Unis sont incapables de faire, il ne peut faire cavalier seul dans ce domaine. M. Evans a soutenu qu'une façon d'exercer de l'influence sans trop s'afficher [association avec les intérêts des grandes puissances occidentales], c'est de collaborer avec des mécanismes de coordination multilatéraux à l'ONU et ailleurs — espérons que le nouveau Fonds de l'ONU pour la démocratie, qui vient d'être créé, s'avérera utile à cet égard³⁷⁶.

Le Comité partage cet espoir. En effet, il n'y a pas d'autres solutions qu'une action de l'ONU, malgré toutes ses lacunes, car c'est la seule instance vraiment mondiale. Le Comité aussi souhaite qu'elle soit réformée en un instrument plus crédible de promotion du développement démocratique. Quant au Fonds de l'ONU pour la démocratie (FNUD) créé à l'issue du Sommet de l'ONU de septembre 2005, il est financé par des donations volontaires et non par des contributions obligatoires. Au premier rang des donateurs, viennent les États-Unis, suivis loin derrière par l'Inde, la démocratie la plus peuplée du monde, avec une contribution de 10 millions de dollars US. Ce montant a été égalé par le Japon au début de mars 2007, portant le FNUD à quelque 65 millions de dollars américains et devenant ainsi le 28^e pays donateur. Jusqu'à maintenant, le Canada n'est pas dans la course.

Lorsque le Comité a rencontré les représentants du FNUD, Magdy Martinez-Soliman, directeur exécutif par intérim, et Randi Davis, agente de programme supérieure (une Canadienne), à New York en février 2007, M. Martinez-Soliman a fait observer que le Fonds est le premier organisme onusien à comporter dans son titre le mot « démocratie »³⁷⁷. De plus, les parlements ont été parmi les meilleurs alliés du Fonds dont le personnel a rencontré des délégations de l'Inde, du Royaume-Uni, de l'Union européenne, des États-Unis et d'autres pays, dont maintenant le Canada. La visite du Comité a été éminemment soulignée sur le site Web du FNUD (<http://www.un.org/democracyfund/>). Pour le Comité, il est clair que la participation du Canada serait bien accueillie, surtout que de nombreux pays voient la démocratie canadienne d'un œil favorable³⁷⁸.

Le FNUD est une initiative proposée par les États-Unis dans le cadre du débat sur la réforme de l'ONU, en même temps que d'autres priorités comme les droits de la personne, la réforme de la gestion et la Commission de consolidation de la paix. Le FNUD compte 28 membres, est en excellente santé financière et s'apprête à amorcer des travaux sur le terrain et divers dialogues. (Le Comité a aussi rencontré individuellement la Canadienne Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale de l'ONU responsable du Bureau d'appui à la consolidation de la paix³⁷⁹.) Le FNUD finance principalement des organismes de société civile, ainsi que des partenariats avec d'autres organismes onusiens, notamment des missions de maintien de la paix. La première tranche, en août 2006, a financé quelque 70 ONG, notamment, au Canada, le Centre parlementaire et un groupe de journalistes de Toronto. Il importe également de souligner que le FNUD compte aussi sur des bailleurs de fonds dans le sud. Le FNUD ne fait pas « l'importation-exportation de démocratie », c'est-à-dire qu'il n'offre pas un modèle démocratique que les autres peuvent copier. Un élément important à souligner est que le Fonds n'a pas besoin de la permission du gouvernement d'accueil lorsqu'il décide de l'attribution du financement, puisque le Secrétaire général et les six principaux États contributeurs qui composent son conseil d'administration l'appuient et le légitiment. Le Fonds est aussi un des premiers exemples du modèle « une ONU unifiée » qui a été proposé récemment par le nouveau Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies dans le rapport *Unis dans l'action*³⁸⁰, dont il a aussi été question lors de la réunion du Comité au FNUD.

Le FNUD est encore un organisme jeune, ne comptant que six employés (en février 2007), et commence à peine à travailler sur le terrain, malgré ses quelque 125 projets dans 110 États et territoires. Sa priorité régionale est l'Afrique (37 p. 100), suivie des pays moins développés à l'extérieur du continent africain. Le FNUD choisit les projets en fonction de propositions détaillées après consultation du Département des affaires politiques de l'ONU et d'autres organismes onusiens actifs dans chaque pays; il dresse ensuite une liste des candidats intéressants qu'il présente au conseil, lequel fait une sélection plus serrée encore avant de présenter la liste au Secrétaire général. Le FNUD n'a fait aucune publicité officielle, mais a néanmoins reçu plus de 1 300 demandes au cours des deux premières semaines, quoique 700 d'entre elles ne répondent aux premiers critères. (Cependant, le FNUD a inscrit même les projets refusés dans sa base de données qu'il partage avec d'autres organismes onusiens, de sorte qu'il se peut que les projets soient financés autrement³⁸¹.)

Le FNUD comporte deux structures de gouvernance, l'une composée d'États membres de l'ONU et l'autre d'ONG, et l'équilibre géographique est respecté. Guillermo O'Donnell, cité par le Comité au chapitre 1 fait partie du conseil consultatif. Son processus intergouvernemental est comme bien d'autres, bien que chaque gouvernement estime sans doute que son modèle est le meilleur. Quand un membre souligne que le FNUD accepte des fonds d'États comme le Qatar, qui ne sont pas vraiment démocratiques, M. Martinez-Soliman répond que l'organisme ne juge pas du caractère démocratique de ses États membres. Il faut plutôt se demander si les citoyens du pays visé estiment que ce dernier est démocratique, et si d'autres États partagent cette perception³⁸².

M. Martinez-Soliman a ajouté que le FNUD compte une quinzaine de projets en rapport direct avec les partis politiques dans des pays comme la Bolivie, la Serbie et le Pérou, où le tact est de mise. Certains pays ont resserré les lois concernant le transfert de fonds étrangers aux ONG mais, soucieux d'éviter qu'on ne lui ferme la porte, le FNUD demande que les ONG soient reconnues à l'échelon national ou international. Le FNUD travaille aussi avec des forums interparlementaires régionaux et internationaux — par exemple, l'Union interparlementaire (UIP), particulièrement dans le but d'accroître le nombre de femmes parlementaires, y compris à l'Assemblée parlementaire de la francophonie³⁸³.

Le Comité a appris de John McNee, notre ambassadeur et représentant permanent aux Nations Unis, que la position officielle du Canada concernant le FNUD, consiste toujours à « attendre de voir »³⁸⁴. Nous convenons que le FNUD est un projet en cours, mais que, par ailleurs, il fait partie de la réforme de l'ONU et constitue un effort global de l'ONU visant à prendre le développement démocratique au sérieux, objectif qui mérite assurément l'appui du Canada. Nous constatons aussi que les donateurs du FNUD comptent cinq partenaires du Canada au sein du G7 et l'Australie, son partenaire du Commonwealth. Par conséquent, nous estimons que le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Enfin, au cours de ses réunions avec des organismes internationaux qui sont financés par le Canada, et qui œuvrent dans le domaine du développement démocratique, le Comité a été frappé par un thème récurrent, à savoir le nombre impressionnant de Canadiens qui travaillent au sein de ces organismes, souvent dans des postes de niveau supérieur. Ils constituent un grand bassin d'expertise et d'expérience à mettre à profit. Certains de ces Canadiens pourraient vouloir retourner au Canada, attirés par la nouvelle fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée dans la recommandation 10, mais il est aussi bon que des Canadiens occupent des postes influents au sein des organismes multilatéraux subventionnés par le Canada.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait redoubler d'efforts pour mettre à profit le savoir accumulé par les Canadiens qui travaillent au sein d'organismes multilatéraux. Cela permettrait sans doute de bonifier l'approche canadienne du développement démocratique à mesure qu'elle est élaborée au sein d'un Conseil de la démocratie élargi et par le truchement de la fondation canadienne indépendante que nous avons proposée.

Recommandation 19

L'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne au développement démocratique que nous avons recommandée devrait aussi porter sur l'efficacité des voies multilatérales empruntées par le Canada pour acheminer son aide et guider la détermination des niveaux de financement.

Recommandation 20

Reconnaissant que les prochains défis de la démocratisation supposeront une gouvernance au niveau des organismes internationaux, ainsi qu'aux échelles nationale et locale, il faudrait que la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale inclue ces dimensions dans son mandat et considère à cet égard les propositions d'aide des organismes non gouvernementaux canadiens et des groupes de la société civile qui œuvrent dans ce domaine.

Recommandation 21

Compte tenu du rôle essentiel que jouera l'ONU réformée et renforcée en matière de développement démocratique dans le monde, le Parlement du Canada devrait envisager d'un œil favorable l'établissement d'une assemblée parlementaire des Nations Unies.

Recommandation 22

Compte tenu de la création du Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) dans le cadre du projet de réforme de l'ONU en 2005, le Canada devrait envisager de devenir un donateur du FNUD.

Recommandation 23

Compte tenu de l'expertise et de l'expérience acquises en matière de développement démocratique par les Canadiens qui œuvrent dans ce domaine au sein d'organismes multilatéraux, le Canada devrait s'efforcer de mettre à profit ce bassin de savoir pour parfaire son approche du développement démocratique.

Notes du chapitre 8

- 353 Allocution de la Présidente Burjandze à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007.
- 354 Réunion au Secrétariat du Commonwealth, Londres, 11 octobre 2006. Voir aussi, plus globalement, le rapport du Groupe d'experts du Commonwealth sur le développement et la démocratie préparé pour le Secrétariat du Commonwealth, *Making Democracy Work for Pro-Poor Development*, octobre 2003.
- 355 Réunion à la Banque mondiale, 6 février 2007.
- 356 *Ibid.*
- 357 *Ibid.*
- 358 Concernant le rôle de la Banque mondiale et du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans l'évolution de la pensée du milieu des donateurs en matière de gouvernance et de développement économique, voir David Gillies, « *Democracy and Economic Development* », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 2, avril 2005.
- 359 Réunion à la Banque mondiale, 6 février 2007.
- 360 John Foster, « Société civile, parlements et démocratie : Participation, transparence et responsabilité croissants de la « base » au niveau mondial », mémoire de l'Institut Nord-Sud, 6 décembre 2006, p. 4 et suivantes. (Voir aussi *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006.) Le rapport en question et les documents connexes sont disponibles en ligne à www.helsinki.fi (site en anglais).
- 361 *Ibid.*, p. 8.
- 362 « Contribution à l'examen que fait le Comité du rôle du Canada dans la promotion internationale du développement démocratique », 13 février 2007, p. 10. Voir aussi *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007.
- 363 Le texte complet de la résolution est disponible en ligne à <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0237+0+DOC+XML+V0//FR>.
- 364 Réunion du Comité au PNUD, New York, 7 février 2007.
- 365 *Ibid.*
- 366 Réunion du Comité à l'ONU, New York, 8 février 2007.
- 367 *Ibid.*
- 368 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 5. Voir aussi Jane Boulden, « Democracy and Peace-Building », Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux publics*, vol. 6, n° 2, avril 2005.
- 369 Ivo Daalder et James Lindsay, « *Democracies of the World, Unite* », *The American Interest Online*, Aperçu du numéro de l'hiver 2006, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?id=219&Mid=6>.
- 370 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.
- 371 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4.
- 372 Réunion du Comité à Washington, 6 février 2007.
- 373 Réunion du Comité au *Council on Foreign Relations*, New York, 7 février 2007.
- 374 Réunion du Comité à Washington, 6 février 2007.
- 375 Gareth Evans, « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances », présentation à l'occasion du symposium *How Much do we Really Know about Democracy Promotion?* de l'*American Enterprise Institute*, Washington, 19 septembre 2006.
- 376 *Ibid.*
- 377 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.
- 378 *Ibid.*
- 379 Réunion du Comité à New York, 7 février 2007.

-
- 380 *Unis dans l'action : Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines de l'aide humanitaire et de l'environnement (A/61/583)*, 26 novembre 2006, http://www.unsystemceb.org/features/swc/report_systemwidecoherence.pdf/view. Robert Greenhill, président de l'ACDI, faisait partie de ce groupe.
- 381 Réunion avec les représentants du FNUD, New York, 7 février 2007.
- 382 *Ibid.*
- 383 *Ibid.*
- 384 Réunion du Comité à la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, New York, 7 février 2007.

CHAPITRE 9 LES DÉFIS PARTICULIERS DE LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS ET DIFFICILES — LE RÔLE DU CANADA

[Les donateurs devraient] [r]econnaître que tous les étrangers sont soumis à des limitations sérieuses lorsque vient le temps de faire avancer la cause de la démocratie. Finalement, comme les activistes de la démocratie le reconnaissent en général, la lutte doit se faire principalement de l'intérieur : jusqu'à ce que l'opposition interne n'ait atteint sur sa propre lancée une certaine masse critique, le soutien extérieur est susceptible de n'avoir qu'un effet marginal. [...] Je n'ai pas l'habitude de prêcher la prudence dans tout ce qui vaut la peine d'être entrepris sur la scène internationale, mais, dans ce domaine où tant de gens se sont brûlé les doigts, la modestie constitue indubitablement la meilleure des politiques.

Gareth Evans, président, International Crisis Group,
« La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances »³⁸⁵

[...] il ne suffit pas d'inscrire simplement la démocratie ou la démocratisation parmi les trois D, ou dans le cadre d'une approche décloisonnée, peu importe l'appellation qu'on lui donnera. En sa qualité de chef de file dans ce dossier, le Canada pourrait s'employer à mieux faire ressortir les nuances et les complexités associées à ce processus, et mener ou commander une étude pour examiner de façon approfondie l'importance de la spécificité de chaque contexte et du choix d'une intervention appropriée. Il est possible qu'un certain modèle de démocratie ou de démocratisation fonctionne dans un cas particulier, mais que dans une autre situation pouvant être assez semblable, avec seulement quelques distinctions, les résultats soient entièrement différents sans compter [...] le risque de semer les germes d'une instabilité à long terme ou même d'une reprise des conflits.

Jane Boulden, Chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité,
Collège militaire royal du Canada³⁸⁶

[...] la même solution ne s'applique pas à toutes les démocraties en marche. Tout est dans le contexte.

Lisa Sundstrom, « *Hard Choices, Good Causes: Exploring Options for Canada's Overseas Democracy Assistance* »³⁸⁷

Le Comité revient sur ces mises en garde qui s'imposent et sur la nécessité d'accroître nos connaissances propres au contexte, comme nous l'avons indiqué dans la partie I de notre rapport, parce que nous croyons que, pour que l'aide au développement démocratique produise des résultats positifs à long terme plutôt que des résultats pervers ou non durables, il faut avoir des attentes réalistes et améliorer nos pratiques en fonction

d'une expérience éclairée. De plus, comme Thomas Carothers l'a fait remarquer au Comité à Washington, nous devons maintenant nous pencher sur les cas les plus difficiles. C'est une des raisons pour lesquelles il y a beaucoup d'incertitude à propos des résultats éventuels. De plus, le secteur de la promotion de la démocratie est devenu saturé³⁸⁸.

Tout cela milite, comme l'ont dit certains témoins, en faveur d'une approche canadienne à long terme dans laquelle on tente de connaître aussi bien que possible les pays bénéficiaires de l'aide au développement démocratique et dans lesquels nous essayons de séjourner longtemps. L'aide bilatérale canadienne au développement démocratique risque de ne pas être très efficace si elle est dispersée dans plusieurs petits projets de courte durée répartis dans un grand nombre de pays, produisant ainsi un effet cumulatif minime. Pour que nos efforts portent, nous devons les concentrer, ce qui n'exige pas nécessairement des sommes d'argent énormes. Comme Kevin Deveaux l'a indiqué au Comité : « Pour 25 millions de dollars par année, par exemple, le Canada pourrait s'imposer comme un intervenant sérieux dans dix pays. Si nous les choisissons bien, en fonction de notre histoire, de notre diversité, je crois que nous pouvons y avoir beaucoup d'impact.³⁸⁹ » Lisa Sundstrom conclut : « C'est en établissant des critères appropriés que le Canada pourra choisir un groupe de pays "partenaires en démocratie" de manière à mieux cibler son aide à la démocratie dans le but d'exercer une influence positive marquante sur les résultats démocratiques³⁹⁰. »

Le gouvernement du Canada et les membres non gouvernementaux du Conseil de la démocratie, en collaboration avec la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée, pourraient examiner la question de l'établissement de critères de concentration appropriés, tels que :

- l'importance du pays pour les intérêts généraux du Canada en matière de politique internationale;
- l'importance du pays mesurée à l'aune de l'aide actuelle et des autres investissements;
- le besoin et la demande vérifiables d'aide à la démocratie de chaque pays, en fonction de la capacité du pays de tirer profit de ce que le Canada est capable d'offrir.

Le Comité a déjà proposé dans la recommandation 8 du chapitre 5 d'inclure dans l'évaluation indépendante de l'ensemble de l'aide canadienne actuelle au développement démocratique une évaluation des meilleurs secteurs dans lesquels le Canada devrait concentrer ses efforts à l'avenir.

En sus de cette évaluation, les acteurs canadiens dans le domaine, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, doivent disposer d'une connaissance détaillée des circonstances locales, la meilleure possible et constamment mise à jour, dans

chacun des pays bénéficiaires. La préparation et la mise à jour d'évaluations indépendantes objectives de l'aide au développement démocratique dans chaque pays pourraient être confiées à un centre d'étude des politiques sur le développement démocratique qui serait financé par la fondation canadienne. Ces évaluations devraient permettre de dresser une liste des partenaires locaux crédibles et responsables — donc jugés admissibles à une aide canadienne à la démocratie car leadership et participation à l'échelle locale sont des facteurs essentiels au succès d'un processus de démocratisation durable.

Recommandation 24

Le Canada devrait s'assurer que son aide au développement démocratique repose sur des évaluations détaillées et réalistes des pays concernés dans lesquelles sont identifiés les partenaires locaux crédibles et responsables qui seront les moteurs du processus de démocratisation dans leur propre pays. La préparation et la mise à jour de ces évaluations objectives pourraient être confiées à un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique (tel que proposé dans les recommandations 2 et 14) financé par la fondation canadienne.

Dans les paragraphes qui suivent, le Comité traitera brièvement de trois contextes généraux dans lesquels le Canada pourrait s'engager davantage à promouvoir les objectifs du développement démocratique : les États autoritaires ou semi-autoritaires, les démocraties naissantes et les sociétés au sortir d'un conflit, et les États « en déroute » ou « fragiles ». Ces catégories ne sont pas bien définies et peuvent chevaucher comme nous le verrons. Avant d'aller plus loin, examinons les situations concrètes de deux pays qui figureront sûrement sur la liste des partenaires en démocratie à long terme du Canada, Haïti et l'Afghanistan.

L'Afghanistan et Haïti sont les plus grands bénéficiaires de l'aide internationale du Canada. Dans les deux pays, l'enjeu est gros pour le Canada. De plus, le travail de développement, et en particulier de développement démocratique, dans les deux contextes est terriblement complexe. C'est ce que nous avons déjà constaté dans notre étude de 2006 sur Haïti et notre rapport de décembre 2006 *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, dans laquelle nous exhortons le Canada à s'engager à très long terme à aider Haïti dans son développement et recommandons notamment :

Au-delà de la poursuite de l'assistance électorale, le Comité appuie vigoureusement la participation à long terme du Canada dans la création d'institutions démocratiques et de bonne gouvernance durables en Haïti. En particulier, le Canada devrait s'efforcer de consolider le régime parlementaire en Haïti dans le but d'assurer une meilleure représentation de tous les citoyens au Parlement national³⁹¹.

Haïti est loin d'être sortie de l'auberge et a beaucoup de chemin difficile à parcourir en matière de développement démocratique, même après des élections relativement

réussies en 2006. Nous constatons que, selon « l'indice de démocratie 2006 » de l'*Economist Intelligence Unit* que nous avons utilisé au chapitre 1, Haïti est toujours classée dans les régimes hybrides (c.-à-d. qui présentent certains éléments démocratiques, mais aussi de nombreux éléments non démocratiques), arrivant au 109^e rang sur les 167 pays évalués³⁹².

Si la situation sur le terrain et le contexte des interventions extérieures sont complexes à Haïti, ils le sont bien davantage en Afghanistan — le sujet d'une étude courante du Comité — où un conflit militaire à grande échelle sévit toujours malgré les efforts de reconstruction et de développement. Élections Canada a fourni une assistance électorale à l'Afghanistan, CANADEM a déployé une expertise canadienne dans le pays et le Comité a entendu plusieurs propositions de témoins concernant le genre d'activités de développement démocratique que pourrait appuyer le Canada, notamment de la part de David Donovan ainsi que dans le mémoire de Grant Kippen³⁹³. Nous en prenons bonne note, mais nous pensons qu'une connaissance bien plus grande des circonstances locales fort variées dans le pays est essentielle pour qu'un programme de développement démocratique à long terme destiné à ce pays ait une chance de réussir³⁹⁴. Le Comité rappelle également la mise en garde que nous a servie James Wright, notre haut-commissaire au Royaume-Uni, à Londres : « Nous devons faire attention lorsque nous appliquons des concepts occidentaux de démocratie à un pays comme l'Afghanistan. » Nos interventions dans cette région doivent être adaptées à sa longue tradition³⁹⁵.

Barnett Rubin, du Centre on International Cooperation de l'Université de New York, a aussi souligné, devant le Comité à New York et lors d'un témoignage ultérieur à Ottawa, que l'Afghanistan demeure un des pays les plus pauvres du monde et dirigé par un des gouvernements les plus faibles du monde³⁹⁶. En fait, la situation pourrait être abordée dans chacun des contextes des interventions en matière de développement démocratique que nous examinerons ci-dessous. Après des décennies de ravages dus à la guerre et au terme du régime extrémiste des Talibans, le pays a été considéré comme un État « en déroute » ou « fragile ». Un conflit y sévit toujours, mais le pays s'efforce de s'engager dans la voie de la démocratie (une démocratie comportant des caractéristiques afghanes distinctives). Un signe du long chemin qui reste à faire, c'est que, malgré plusieurs élections, l'Afghanistan demeure un « régime autoritaire » selon l'indice de démocratie 2006 de l'*Economist Intelligence Unit*, se classant au 135^e rang sur les 167 pays évalués et obtenant un score nul pour le niveau de « fonctionnement du gouvernement »³⁹⁷.

Ce que le Comité cherche à démontrer, c'est que les Canadiens doivent évaluer sciemment le contexte de chaque intervention en développement démocratique, en se fondant sur les meilleures connaissances possibles sur ce qui pourrait fonctionner dans les circonstances particulières courantes. Nous devons nous engager résolument à long terme, en ayant des attentes réalistes quant à ce qui peut être accompli, tout en cultivant la tolérance du risque. Bref, il n'y aura pas de solutions faciles dans les situations difficiles. Ce n'est pas avec des vœux pieux que nous pourrions atteindre les objectifs du développement démocratique. Il faut analyser rigoureusement chaque cas particulier,

travail qui déborde le cadre du présent rapport. Toutefois, voici quelques réflexions initiales à prendre en considération.

9.1 Le rôle potentiel du Canada dans le contexte de régimes autoritaires ou semi-autoritaires

Le Canada continue d'entretenir des relations commerciales avec des régimes peu démocratiques et il a des rapports avec les dictateurs qui les dirigent; il devrait aussi continuer d'appuyer les ONG et les groupes civiques dans ces mêmes pays, en particulier dans le monde arabo-musulman et dans les démocraties en recul dont j'ai parlé il y a un instant. Le Canada devrait continuer à favoriser les contacts entre les citoyens de notre pays et ceux des démocraties à risque dans les Balkans, en Asie, en Afrique, au Proche-Orient et dans l'ex-Union soviétique.

Professeur Jeffrey Kopstein³⁹⁸

Une des tendances les plus troublantes que le Comité a déjà relevée au chapitre 2, c'est la résistance à la démocratie et la montée de l'autoritarisme dans certaines régions du monde. Force est de constater aussi que le pays le plus peuplé du monde, la Chine, une puissance grandissante, n'est toujours pas une démocratie, et que son peuple qui représente au moins 60 p. 100 de la population mondiale vit dans un régime autoritaire. Le Canada devrait prudemment tenter de voir ce qu'il pourrait faire pour soutenir la transition vers la démocratie en Chine, les premiers signes de cette évolution étant déjà apparents. Nous savons que l'ACDI soutient des programmes de promotion des droits de la personne, de développement démocratique et de bonne gouvernance en Chine — notamment ceux de l'Association du Barreau canadien, du Centre parlementaire et d'autres organismes — dont l'objectif est de développer nos capacités de changement interne à l'intérieur de la Chine. Toutefois, d'après des spécialistes de la Chine, comme Bruce Gilley, le Canada peut et devrait adopter envers la Chine une attitude plus ferme en faveur de la démocratie. À cet égard, ce dernier soutient :

[...] les relations globales du Canada avec la Chine devraient être centrées sur les citoyens et non sur le régime. Nous devons parler au gouvernement au gré des besoins, mais nous devrions nous estimer libres de passer outre et de nous adresser à la population chinoise, actuellement, la seule représentante de la société chinoise. Nous devrions cultiver et favoriser les discussions avec des représentants du parti et de l'armée intéressés par les réformes et axer nos efforts sur le terrain, et pour ce faire, nous adresser directement aux principaux journalistes, activistes civils, avocats, intellectuels, universitaires indépendants, chefs des groupes d'intérêt, entrepreneurs et chefs des minorités ethniques de ce pays. Le contrepoids de cette diversification des partenaires de la Chine devrait être la diversification de nos représentants. En particulier, les députés devraient jouer un rôle plus actif dans nos relations avec la Chine par la voie de délégations officielles, d'audiences et d'inclusion des délégations gouvernementales³⁹⁹.

M. Gilley ajoute que l'aide aux forces démocratiques en Chine devrait être étayée par la création d'une fondation canadienne indépendante axée sur la promotion du développement démocratique⁴⁰⁰.

Le Moyen-Orient est une autre région particulièrement fragile sur le plan de la démocratie. En effet, comme Rex Brynen de l'Université McGill l'a dit à l'occasion du « Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique » tenu le 15 février — « [...] il est permis d'affirmer que les efforts de démocratisation au Moyen-Orient se trouvent dans l'impasse, du moins pour l'instant »⁴⁰¹. Le Comité a entendu l'évaluation critique de Marina Ottaway lors de sa réunion à Washington. Celle-ci a souligné la diminution de la pression exercée par l'Occident sur les autocraties arabes et le besoin de trouver des moyens de dialoguer avec les mouvements islamiques de la base, qui jouissent d'un appui populaire⁴⁰². M. Brynen a déclaré : « S'agissant du soutien à la démocratisation, il convient d'adapter nos efforts aux subtilités de chaque système politique en particulier. » Il a ajouté : « La révolution médiatique ne se traduira pas par la démocratisation du Moyen-Orient. Toutefois, elle a eu une incidence profonde sur la pluralité des discours politiques dans la région. Mais les donateurs ou les ministères des affaires étrangères occidentaux n'en tiennent pas encore dûment compte »⁴⁰³. »

Saad Eddin Ibrahim, militant pour la démocratie en Égypte, a fait observer qu'on pourrait établir des parallèles avec l'aide extérieure à la promotion des droits de la personne et de la démocratie qui a contribué à renverser des dictatures communistes en Europe de l'Est, mais il a dit craindre le manque de volonté politique —

Aujourd'hui, le monde arabe a besoin d'une aide semblable du monde libre. Une aide conditionnelle et des attentes fermes d'un minimum de respect des normes concernant les droits de la personne pourraient stimuler les forces de développement démocratique qui se débattent dans les pays arabes. Malheureusement, les craintes entourant le terrorisme et les mouvements politiques islamistes ont ralenti même les quelques rares élans d'opposition des dirigeants occidentaux à l'endroit des dictateurs arabes⁴⁰⁴.

De plus, nous avons constaté un recul dans les régions de démocratisation naissante, notamment les tendances au Venezuela à l'autoritarisme qui touche l'Amérique latine⁴⁰⁵ et des cas comme le Zimbabwe en Afrique qui continuent de défier la conscience internationale⁴⁰⁶. La montée apparente de l'autoritarisme en Russie est particulièrement troublante car elle touche l'ensemble de la région postsoviétique. La Présidente du Parlement géorgien, Nino Burjanadze, que le Comité a rencontrée à Ottawa le 15 février 2007, a déclaré à l'occasion du dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique : « Aider la Russie à devenir une vraie démocratie sera le meilleur type d'aide que la communauté internationale puisse apporter à la Géorgie »⁴⁰⁷. »

Mais comment, surtout étant donné les tendances qui ont cours en Russie et dans sa région d'influence? Dans une étude, la spécialiste canadienne de la démocratisation, Lisa Sundstrom, conclut sur une note optimiste : « Les récents mouvements de défense de la démocratie de masse qui ont cours en Serbie, en Géorgie et en Ukraine, où des ONG financées par des sources étrangères assurent un soutien organisationnel à ces mouvements, dénotent que l'aide étrangère peut se révéler un élément crucial pour protéger les valeurs démocratiques à des moments cruciaux lorsque cette aide s'est avérée soutenue »⁴⁰⁸. » Mais il y a des signes récents plus tangibles. Selon un sondage mené en février 2007 par le Centre UE-Russie, les 1 600 répondants russes ont dit

préférer un système soviétique d'avant 1990 à une démocratie libérale de type occidental par une marge de 35 à 16 p. 100⁴⁰⁹. Selon une analyse publiée en mars 2007 par *The Economist*: « Les organismes non gouvernementaux financés par des sources étrangères, qui ont préparé et organisé les “révolutions des couleurs”, se butent maintenant à des obstacles énormes en ex-Union soviétique où ils risquent le plus d'intervenir⁴¹⁰. » Les auteurs concluent sur un ton provocateur :

En effet, l'Occident semble avoir perdu presque entièrement le courage de promouvoir la démocratie dans les pays d'Europe postsoviétiques. Et si jamais il le retrouve, il devra chercher son inspiration dans les années d'avant 1989. Avec la remontée de la Russie, qui risque peut-être d'être éphémère, il se peut que le précédent le plus pertinent soit celui de la longue période difficile de plusieurs décennies de la guerre froide⁴¹¹.

Le Comité ne prétend pas détenir les solutions à ces situations variées et parfois déprimantes. Comme nous l'avons dit, les situations difficiles n'ont pas de solutions faciles. Mais nous savons que, pour réussir, les stratégies d'intervention en développement démocratique à tous les niveaux (de la haute diplomatie au plus petit projet d'aide locale) exigent une connaissance poussée des particularités de chaque situation et une détermination politique soutenue à s'engager à long terme à promouvoir le développement démocratique même lorsque les circonstances s'aggravent.

Recommandation 25

L'aide canadienne aux mouvements locaux légitimes de démocratisation, dans des régimes autoritaires et semi-autoritaires, exige une connaissance détaillée et à jour des conditions d'aide à la démocratie dans les pays où le Canada entend concentrer ses efforts. Des évaluations objectives des pays devaient être réalisées par un centre indépendant d'étude des politiques sur le développement démocratique financé par la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale que nous avons proposée.

9.2 Rôle potentiel du Canada dans les démocraties naissantes et les sociétés qui sortent d'un conflit

Malgré une documentation abondante sur les transitions démocratiques que Thomas Carothers qualifie de « transitologie »⁴¹², là encore il y a plus de questions que de réponses lorsqu'il s'agit des conditions propres à un pays pour s'assurer que les interventions de l'extérieur sont réellement utiles à la cause de la démocratisation durable. Jane Boulden, chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Collège militaire royal du Canada, a prévenu le Comité que « la démocratisation a des caractéristiques particulières après un conflit »⁴¹³. Cela s'applique même à l'aide qui porte sur les éléments de base de la démocratie, comme les élections. Richard Hass a dit au Comité à New York qu'on accorde trop d'importance aux élections

(ce qu'il appelle l'« électocratie ») et qu'elles sont souvent introduites trop tôt dans le processus⁴¹⁴. Cela confirme l'analyse de Jane Boulden qui affirmait : « Toutefois, des élections hâtives peuvent faire croître l'instabilité. [...] Nous avons tendance à juger les élections au moment où elles ont lieu, selon si elles sont libres et justes, plutôt que d'essayer de déterminer si elles jouent un rôle positif dans l'environnement suivant le conflit⁴¹⁵. »

Mme Boulden a élaboré comme suit sur le sujet :

À quel moment est-il juste ou utile de tenir des élections? Quand les élections devraient-elles avoir lieu et que devons-nous faire pour protéger les droits? [...] Est-il possible d'entreprendre la démocratisation dans une situation qui est loin d'être sûre ou la démocratisation peut-elle contribuer à accroître la sécurité avec le temps? Encore une fois, nous comprenons que ces questions sont importantes, mais nous n'avons pas encore beaucoup de réponses sur ce qui est important et quand.

[...] la démocratisation peut générer des conflits. Cela dépend notamment de la façon dont les minorités et les autres groupes de la société sont traités. Il faut reconnaître davantage que la démocratisation peut à la fois donner du pouvoir et en enlever. Elle peut enlever du pouvoir aux groupes qui étaient habitués à avoir l'accès exclusif au pouvoir avant le conflit ou l'après-conflit, mais peut donner du pouvoir aux groupes qui, pendant longtemps, ont subi les injustices d'autres groupes de la société et qui utiliseront ce processus pour y remédier. [...]

Je pense que nous devons absolument comprendre l'importance des particularités contextuelles. [...] Toutefois, nous n'avons pas encore entrepris, dans la littérature universitaire ou au niveau politique, d'étudier en profondeur les leçons que nous pouvons tirer de toute cette expérience pour déterminer comment la nature de certains contextes touche la démocratisation et le processus de paix qui s'amorce après un conflit⁴¹⁶.

La difficulté de démocratiser, au sortir d'un conflit, l'Afghanistan qui a adopté une nouvelle constitution et tenu plusieurs élections, avec d'autres à venir, dénote qu'il faut disposer de connaissances propres au contexte, et faire preuve de réalisme et de patience. David Donovan, directeur de la recherche, *Centre for the Study of Democracy*, Université Queen's, a fait remarquer que : « Il n'y a sans doute eu que très peu de pays qui ont bénéficié d'autant d'aide internationale que celle dont jouit à l'heure actuelle l'Afghanistan⁴¹⁷. » Mais, concernant les progrès réalisés vers la démocratie, il a ajouté : « J'ignore combien de temps cela demandera, mais dans le cas de Taiwan, il a fallu compter 50 ans. Qui sait combien de temps cela demandera en Afghanistan?⁴¹⁸ » Dans l'étude qu'il a publiée sur la transition démocratique en Afghanistan, il conclut qu'étant donné l'histoire de ce pays, le tribalisme et la pauvreté qui y règne, « atteindre une démocratie permanente en Afghanistan est l'un des problèmes les plus difficiles et complexes au monde. Nous devrions mesurer nos attentes vis-à-vis de cette réalité⁴¹⁹. »

Grant Kippen, fort de trois ans d'expérience directe en Afghanistan, y compris lors d'élections, a indiqué dans son mémoire au Comité que l'Afghanistan compte plus de 80 partis politiques enregistrés⁴²⁰. Il a présenté le défi suivant au Comité :

[...] Un autre volet dans lequel le Canada pourrait jouer un rôle serait celui des parlementaires et des partis politiques car il faut renforcer en Afghanistan la capacité de ces deux groupes importants. Actuellement, la population est très sceptique par rapport au rôle et à la fonction des partis politiques car beaucoup d'entre eux sont considérés comme étant seulement des ramifications des anciennes organisations militaires. Ce scepticisme s'étend jusqu'aux membres de la Wolesi Jirga dont, selon certains rapports, plus de la moitié [...] sont encore liés d'une certaine façon aux anciennes milices armées. Bien que beaucoup de travail valable ait déjà été entrepris pour améliorer les connaissances et les compétences des parlementaires afin qu'ils deviennent des législateurs plus efficaces, il reste beaucoup de travail à faire pour les préparer à jouer le rôle qui leur est dévolu à titre de représentants élus⁴²¹.

Ces citations, même si elles peuvent sembler décourageantes, proviennent de deux Canadiens qui veulent que le Canada fasse davantage pour promouvoir l'instauration de la démocratie dans les sociétés qui vivent un conflit, notamment l'Afghanistan. Elles dénotent qu'il ne faut pas se faire d'illusions sur ce que cela suppose.

Recommandation 26

Le Canada devrait élaborer des stratégies efficaces qui font le lien entre le développement démocratique et la consolidation de la paix dans les démocraties naissantes en situation de conflit ou d'après-conflit. Ces stratégies devraient mettre l'accent sur le rôle du Canada en matière d'aide au développement d'institutions et de processus de gouvernance durable, ce qui comprend une fonction publique saine et des partis politiques et des parlements fonctionnels.

9.3 Rôle potentiel du Canada dans les États « en déroute » ou « fragiles »

Les États en déroute sont parmi les plus difficiles à démocratiser.

Larry Diamond⁴²²

Une tendance troublante se dessine depuis quelques années : l'augmentation du nombre d'États « en déroute » ou « fragiles ». Selon un récent rapport de la Banque mondiale, le nombre d'États fragiles ou de pays à faible revenu en difficulté a augmenté depuis trois ans, passant de 17 à 26⁴²³. Haïti et l'Afghanistan, les deux plus grands bénéficiaires de l'aide internationale canadienne durant cette période, demeurent en début de liste dans cette catégorie. Le développement démocratique dans de tels cas suppose un engagement à long terme de la part des donateurs internationaux, comme l'a souligné le Comité dans son rapport de décembre 2006 sur Haïti⁴²⁴.

L'aide au développement démocratique dans ces circonstances des plus difficiles suppose un effort combiné de réduction de la pauvreté, de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Dans la foulée de l'échec d'un État, bien des points susmentionnés au sujet des démocraties naissantes et des sociétés qui sortent d'un conflit s'appliquent

d'autant plus. Gareth Evans a affirmé que « nous savons que la période de transition vers la démocratie constitue, à bien des égards, une des étapes les plus dangereuses et délicates » et, citant Timothy Garton Ash, qu'il en est particulièrement ainsi « dans les pays divisés selon des critères religieux ou ethniques et où on se lance avec précipitation dans une course pour le pouvoir entre partis politiques sans avoir d'abord un État fonctionnel comportant des frontières bien définies, un quasi-monopole de la force, la primauté du droit, des médias indépendants et une société civile forte⁴²⁵ ».

Le Comité n'a pas recueilli beaucoup de détails sur les exigences de l'aide au développement démocratique dans certains États fragiles ou en déroute particuliers, mais il constate que les problèmes graves concernant l'aide au développement démocratique dans son ensemble sont particulièrement aigus dans ces États, en commençant par ce qui est de comprendre en profondeur le contexte local. Selon un rapport préparé pour le Consortium canadien sur la sécurité humaine, « Le Canada doit commencer à la base en travaillant avec les organismes et les intervenants locaux tout en incluant et faisant participer la majorité des gens dans le processus. Concernant les organismes et les intervenants locaux, le Canada doit acquérir une connaissance concrète des relations de pouvoir à l'échelle locale⁴²⁶. » Ainsi, en Afghanistan, certains ont parlé de déléguer le pouvoir de décision en matière de développement au niveau du conseil de village. Toutefois, il y a de toute évidence un problème si cela n'a pour effet que de renforcer les structures de pouvoirs traditionnelles ou tribales qui sont patriarcales et antidémocratiques. Les gens de l'extérieur doivent pouvoir favoriser le leadership démocratique local en tenant compte des structures de pouvoir dominantes sans que celles-ci n'entravent les processus de développement démocratique.

Au-delà des attributs de la démocratie moderne — élections, partis politiques, parlements, fonctions publiques responsables, institutions judiciaires indépendantes, forces policières, etc. — il y a la question de l'inculcation des valeurs démocratiques de base dans le tissu social et culturel de la société. Sans cela, il ne saurait y avoir de base solide sur laquelle faire reposer le développement démocratique, tout en reconnaissant qu'il faut l'adapter autant que possible au contexte local. Les pratiques de gouvernance comportant des éléments fortement antidémocratiques ne sauraient permettre un développement démocratique durable qui respecte les droits de la personne. Concernant l'Afghanistan, David Donovan du *Centre for the Study of Democracy* de l'Université Queen's a dit au Comité :

[...] J'aimerais qu'il se fasse plus en la matière [éducation démocratique] [...] L'aspect militaire est nécessaire, bien sûr, pour assurer la sécurité à l'aide humanitaire, mais il pourrait se faire beaucoup plus de travail en vue d'inculquer aux gens des valeurs démocratiques, de veiller à ce que cela se fasse dans le contexte local et à ce que soient élaborés des programmes d'études sur les valeurs démocratiques conjointement avec des responsables locaux sur le terrain, ainsi que des universitaires et des universités locales⁴²⁷.

Le Comité vient à peine d'amorcer son étude sur le rôle général du Canada en Afghanistan. Nous ne voulons donc pas préjuger de ce que le Canada est le plus en

mesure de faire à ce stade-ci. Toutefois, il ressort nettement de ces renseignements préliminaires qu'il reste beaucoup à faire, autant pour ce qui est d'apprendre des erreurs passées des donateurs dans leurs interventions — comme nous l'avons décrit plus ou moins en détail dans notre précédent rapport sur Haïti — que pour ce qui concerne l'élaboration de stratégies de développement démocratique qui ont une chance réaliste de succès à long terme et probablement à très long terme.

En entreprenant cette tâche, nous constatons que l'éminent spécialiste américain de la démocratisation, Larry Diamond a dégagé une première liste utile de neuf leçons et directives générales pertinentes d'une étude sur les expériences de développement et de stabilisation de la démocratie dans des États qui sortent d'un conflit et des États en déroute⁴²⁸ :

1. Comprendre le contexte local dans ses dimensions historique, culturelle, politique et sociologique.
2. Mobiliser et engager des ressources militaires et financières suffisantes.
3. Établir la légitimité internationale de l'intervention et soutenir activement celle-ci après un conflit.
4. Établir la légitimité de l'intervention et un climat de confiance dans le pays qui sort d'un conflit.
5. Tenir d'abord des élections locales.
6. Faire connaître les choix institutionnels démocratiques, ainsi que les principes et les normes qui sous-tendent la démocratie.
7. Distribuer les fonds de reconstruction économique et l'aide à la démocratie aussi largement que possible.
8. Favoriser la participation locale et accueillir avec humilité et respect les opinions de la population dans l'intérêt de laquelle l'intervention est censée être menée.
9. Institutionnaliser la capacité de mener à bien des interventions et de promouvoir la démocratie dans des contextes d'après-conflit. [M. Diamond souligne que la création de la Commission des Nations Unies pour la consolidation de la paix est un pas en avant à cet égard. Une Canadienne, Carolyn McAskie, sous-secrétaire générale des Nations Unies, que le Comité a rencontrée à New York le 7 février 2007, dirige actuellement le

Bureau d'appui à la consolidation de la paix qui soutient la nouvelle Commission.]

Grosse commande en effet. Ce qui est apparent pour le Comité, c'est que les interventions en développement démocratique dans les États fragiles ou en déroute, dont certains ont vécu des décennies de conflits, seront nécessairement complexes et multidimensionnelles, faisant intervenir de nombreux acteurs et exigeant d'énormes engagements soutenus durant de longues périodes. Cela signifie que, même dans les cas, comme ceux d'Haïti et de l'Afghanistan, où nous avons déjà beaucoup investi, il reste encore beaucoup à apprendre et beaucoup à faire.

Recommandation 27

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement démocratique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il a déjà beaucoup investi et beaucoup à perdre, et où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes.

Recommandation 28 :

Nous avons donc besoin, pour en apprendre et en savoir davantage, d'évaluations indépendantes, réalistes et à jour, des pays concernés. La préparation de ces évaluations devrait être confiée à la fondation canadienne pour le développement démocratique à l'échelle internationale, par le truchement du centre d'étude des politiques sur le développement démocratique que le Comité a proposé.

Notes du chapitre 9

- 385 Présentation à l'occasion du symposium de l'*American Enterprise Institute*, « *How Much do We Really Know about Democracy Promotion?* », Washington D.C., 19 septembre 2006.
- 386 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 5.
- 387 Institut de recherche en politiques publiques, *Enjeux politiques*, septembre 2005, vol. 6, n° 4, p. 34.
- 388 Réunion du Comité au Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 5 février 2007.
- 389 *Témoignages*, réunion 38, 30 janvier 2007, p. 10.
- 390 Lisa Sundstrom, « Hard Choices, Good Causes: Exploring Options for Canada's Overseas Democracy Assistance », IRPP, *op. cit.*, p. 35. [traduction]
- 391 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, décembre 2006, Recommandation 6, p. 23-24. (<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-f.pdf>).
- 392 Laza Kekic, « L'index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit », document complémentaire de *The World in 2007*, tableau 1, p. 4.
- 393 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007; mémoire présenté au Comité par Grant Kippen, 9 octobre 2006; voir aussi David Donovan, « Afghanistan : contexte de la démocratisation » et Grant Kippen, « L'élection présidentielle de 2004 : sur la voie de la démocratie en Afghanistan » dans *Transitions vers la démocratie - Afghanistan*, Centre for the Study of Democracy, Université Queen's, mars 2006.
- 394 Pour saisir l'énormité du défi qui attend les intervenants externes qui cherchent à faire de l'Afghanistan un État démocratique moderne et stable, le lecteur est invité à lire l'ouvrage remarquable de Hamida Ghafour, *The Sleeping Buddha: The Story of Afghanistan through the Eyes of One Family*, McArthur & Company, Toronto, 2007. Pour un examen détaillé des difficultés que pose l'établissement d'une démocratie stable en Afghanistan, voir Hamish Nixon et Richard Ponzio, « *Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement* », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 1, janvier 2007, p. 26-40.
- 395 Réunion du Comité à Londres, 11 octobre 2006. Un point de vue semblable a été exprimé par un ancien diplomate britannique et résident de Kaboul, Rory Stewart, dans une brillante présentation sur la situation actuelle en Afghanistan au CRDI, à Ottawa, le 3 avril 2007 (fichier balado sur le site Web du CRDI : http://www.idrc.ca/index_fr.html). Voir aussi l'entrevue avec M. Stewart dans *Macleans*, 16 avril 2007, p. 16-17.
- 396 Réunion du Comité, New York, 8 février 2007; voir aussi *Témoignages*, réunion 47, 29 mars 2007.
- 397 « L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* », 2006, *op. cit.*, p. 5.
- 398 *Témoignages*, réunion 19, 4 octobre 2006, p. 4.
- 399 Bruce Gilley, « Établir le dialogue avec la Chine : Quelques idées à l'intention des décideurs canadiens », exposé présenté dans le cadre des séminaires de la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 30 mars 2007, p. 9-10. Voir aussi Gilley, « *Elite-led democratization in China: Prospects, perils, and policy implications* », *International Journal*, vol. 61, n° 2, printemps 2006, p. 341-358.
- 400 *Ibid.*, p. 12.
- 401 Rex Brynen, « La non-démocratisation du Moyen-Orient : une tragédie », Ottawa, 15 février 2007, p. 1.
- 402 Réunion du Comité au *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington D.C., 5 février 2007.
- 403 Rex Brynen, *Ibid.*, p. 2-3.
- 404 Saad Eddin Ibrahim, « *Are There Democracy Lessons Arabs Can Learn From Eastern Europe?* », *The Ion Ratiu Democracy Lecture*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 30 novembre 2006, p. 9. [traduction]
- 405 Sur la situation au Venezuela, voir International Crisis Group, *Venezuela: Hugo Chavez's Revolution*, *Latin America Report* n° 19, 22 février 2007; voir aussi, de façon plus générale, Enrique ter Horst, « Amérique latine : Prendre conscience des dangers croissants menaçant la démocratie représentative et la stabilité »,

-
- notes préliminaires des remarques à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007.
- 406 Concernant l'état lamentable de la dictature qui se poursuit au Zimbabwe au lendemain du sommet de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (CCDAA) qui portait sur la question, voir « *Zimbabwe: The hogwash of quiet diplomacy* », *The Economist*, 4 avril 2007. [traduction]
- 407 Allocution de Son Excellence Nino Burjandze, Présidente du Parlement de la Géorgie, à l'occasion du Dialogue sur l'approche canadienne en matière de développement démocratique, Ottawa, 15 février 2007, p. 8, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/Keynote%20Address%20to%20Democracy%20Dialogue.pdf>.
- 408 Lisa McIntosh Sundstrom, *Funding Civil Society: Foreign Assistance and NGO Development in Russia*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 182. [traduction]
- 409 Le sondage portait sur l'attitude des Russes concernant divers aspects comme la démocratie, la règle de droit, les droits de la personne et la place de la Russie en Europe. Il a été publié à Bruxelles le 6 février 2007 et à Moscou le 14 février 2007, <http://www.eu-russiacentre.org/assets/files/14.02%20Levada.pdf>. Voir aussi David Frum, « Russian democracy is dying », *The National Post*, 10 mars 2007, p. A24.
- 410 « *Europe.view — Romance and revolution: The future is no longer orange* », Economist.com, 22 mars 2007. [traduction]
- 411 *Ibid.* [traduction]
- 412 Voir Thomas Carothers, « *The End of the Transition Paradigm* », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 1, 2002, p. 5-21, <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Carothers-13-1.pdf>.
- 413 *Témoignages*, réunion 35, 6 décembre 2006, p. 4.
- 414 Réunion du Comité au *Council on Foreign Relations*, New York, 7 février 2007.
- 415 *Témoignages*, 6 décembre 2006, p. 4.
- 416 *Ibid.*, p. 5.
- 417 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 6.
- 418 *Ibid.*
- 419 Donovan, « Afghanistan : contexte de la démocratisation » dans *Transitions vers la démocratie - Afghanistan*, Centre d'études sur la démocratie, Université Queen's, mars 2006, p. 17.
- 420 Mémoire du 9 octobre 2006, p. 5.
- 421 *Ibid.*, p. 4.
- 422 Larry Diamond, « *Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges* », *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, n° 2, décembre 2006, p. 114, <http://www.tfd.org.tw/docs/dj0202/05%20Larry%20Diamond.pdf>. [traduction]
- 423 Banque mondiale, *Engaging with Fragile States: An Independent Evaluation Group Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*, Washington D.C., 2006, [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/\\$FILE/licus.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/$FILE/licus.pdf).
- 424 *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-f.pdf>.
- 425 Gareth Evans, « La promotion de la démocratie : l'état de nos connaissances », Washington D.C., 19 septembre 2006.
- 426 « *Failing, Failed and Fragile States Conference* », mars 2007, rapport final préparé pour le Consortium canadien sur la sécurité humaine, p. 7 (disponible sur le site Web du Consortium canadien, <http://cchs.xplorex.com/?clientthemeid=1125077306041&page=290>). [traduction]
- 427 *Témoignages*, réunion 40, 13 février 2007, p. 5.
- 428 Diamond, « *Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed states: Lessons and Challenges* », *op. cit.*, p. 102-113. [traduction]

ANNEXE A

**LISTE DES PERSONNALITÉS QUI ONT RENCONTRÉ LE COMITÉ
(DU 9 AU 13 OCTOBRE 2006 ET DU 5 AU 8 FÉVRIER 2007)**

Organisations et individus

**COPENHAGUE, DANEMARK
LE LUNDI 9 OCTOBRE 2006**

Ambassadrice du Canada, Fredericka Gregory

Ministère danois des Affaires étrangères :

M. Johnny Flento, directeur du département Afrique

M^{me} Maria Ana Petrera, chef de section, Division de la politique de développement

M^{me} Helle Vadmand, chef de section, Service consultatif d'assistance technique

M. Steen Gade, président du Comité des affaires étrangères du Parlement danois

M^{me} Nana Hvidt, directrice de l'Institut danois des études internationales

M. Neil Webster, chef du département de la recherche sur le développement : Pauvreté, aide et politique

M. Morten Kjaerum, directeur de l'Institut danois des droits de l'homme

**HELSINKI, FINLANDE
LE MARDI 10 OCTOBRE 2006**

Ambassadrice du Canada, Anne-Marie Bourcier

Ministère des Affaires étrangères :

M^{me} Sinikka Antila, directrice, Unité d'élaboration de la politique générale et de la planification

M. Pekka Puustinen, directeur, Unité de la politique sectorielle, Département de l'élaboration des politiques

M^{me} Johanna Jokinen-Gavidia, conseillère en démocratie et gouvernance, Unité de la politique sectorielle

Membres du Comité de la politique de développement :

M^{me} Gunvor Kronman, présidente (Parti populaire suédois)

Organisations et individus

M. Kalle Laaksonen (Parti du centre de la Finlande)

M. Hannua Ohvo (Centre de solidarité syndicale de Finlande)

M. Timo Lappalainen (Centre de services pour la coopération au développement)

M^{me} Heini Roysko (Démocrates-chrétiens)

M. Rolf Sormo (Parti des vrais Finlandais)

Deuxième vice-président du Parlement :

M. Ilkka Kanerva, Comité des affaires étrangères

Membres du Comité parlementaire des affaires étrangères :

M^{me} Liisa Jaakonsaari, présidente

M^{me} Mari Kiviniemi, vice-présidente

M. Kimmo Kijunen

M. Johanness Koskinen

LONDRES, ANGLETERRE LE MERCREDI 11 OCTOBRE 2006

Haut-commissaire Jim Wright

David French, directeur général, The Westminster Foundation for Democracy

M^{me} Jennifer Welsh, professeur à l'Université d'Oxford

Membres du Comité parlementaire britannique du développement international :

M. Malcolm Bruce, président (Libéraux démocrates)

M. Hugh Bayley (Parti travailliste), président du conseil d'administration de la Westminster Foundation for Democracy

M. John Battle (Parti travailliste)

M. James Duddridge (Parti conservateur)

M^{me} Anne McKeichin (Parti travailliste)

Organisations et individus

Ministère du Développement international (DFID) :

M. Peter Owen, conseiller principal en gouvernance, Division des politiques, Groupe de la gouvernance et du développement social

M. Jeremy Armon, conseiller en gouvernance, Équipe des États efficaces, Division des politiques, Groupe de la gouvernance et du développement social

Secrétariat du Commonwealth :

M. Don McKinnon, secrétaire général

M. Matthew Neuhaus, directeur, Division des affaires politiques

M. Richard Gold, directeur, Division de la gouvernance et du développement institutionnel

M^{me} Rabab Fatima, conseillère et chef de l'Unité des droits de la personne;

M^{me} Rawwida Baksh, conseillère et chef de la Section sur les sexes, Division des programmes de transformations sociales;

M. Christopher Child, conseiller et chef de la Section sur la démocratie, Division des affaires politiques;

M^{me} Katalaina Sapolu, conseillère et chef de la Section de la justice, Division des affaires juridiques et constitutionnelles;

M. John Wilkins, conseiller en gestion du secteur public et chef de la Section des programmes spéciaux, Division de la gouvernance et du développement des institutions.

STOCKHOLM, SUÈDE LE JEUDI 12 OCTOBRE 2006

Ambassadeur du Canada Lorenz Friedlaender

Ministère des Affaires étrangères :

M. Torgny Holmgren, directeur général adjoint et chef de la Division de la politique de développement

M^{me} Ulrika Funered, Section des droits de la personne et de la démocratie

M^{me} Kanslirad Hoglund Karin, Section de la société civile et de la démocratie

Organisations et individus

Responsables de l'Agence suédoise de développement international :

M. Mikael Bostrom, chef de la Division de la gouvernance démocratique

M. Niklas Enander, agent de programme, Partis politiques et parlements

l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) :

M^{me} Ingrid Wetterqvist, chef, Planification et relations extérieures

M^{me} Sakuntala Kadirgamar Rajasingham, chef, Programme de l'Asie du Sud

M. Mark Salter, agent principal de programme, Programme d'édification de la démocratie et de gestion des conflits

M. Ayman Ayoub, agent principal de programme

M. Roger Hällhag, chef, Programme des partis politiques

OSLO, NORVÈGE LE VENDREDI 13 OCTOBRE 2006

Comité permanent des affaires étrangères :

M^{me} Marit Nybakk (Parti travailliste), présidente par intérim

M^{me} Anette Trettebergstuen (Parti travailliste)

M. Vidar Bjornstad (Parti travailliste)

Ministère royal des Affaires étrangères :

M. Petter Wille, directeur général adjoint, Section mondiale

M. Hans Jacob Frydenlund, représentant spécial pour le Soudan

M^{me} Ingrid Schoyen, conseillère, Section du Moyen-Orient

Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) :

M^{me} Jannicke Bain, chef, Section d'édification de la démocratie, NORAD

Centre norvégien de soutien de la démocratie :

M^{me} Astrid Thomassen, coordonnatrice de projet

Organisations et individus

M. John Inge Lovdal, président du conseil d'administration

Centre norvégien des droits de l'homme :

M. Geir Ulfstein, directeur, Centre des droits de l'homme

Banque norvégienne de ressources pour la démocratie et les droits de l'homme (NORDEM) :

M^{me} Siri Skåre, directrice de projet, NORDEM

M. Christian Boe Astrup, agent d'information

WASHINGTON D.C., LE LUNDI 5 FÉVRIER 2007

Ambassade du Canada :

Kevin O'Shea, ministre

David Lowe, vice-président, Government and External Relations,
National Endowment for Democracy (NED)

Vin Weber, président, National Endowment for Democracy

Ivan Doherty, directeur des programmes des partis politiques,
National Democratic Institute (NDI)

Christopher Sands, associé principal, Projet du Canada,
Centre for Strategic and International Studies (CSIS) et
également associé de l'International Republican Institute (IRI)

Département d'État des États-Unis :

Paula Dobriansky, secrétaire adjointe, Democracy and Global
Affairs

Barry Lowenkron, secrétaire adjoint, Bureau of Democracy,
Human Rights and Labor

Stephen Krasner, State Department Director of Policy and
Planning

Mike Kozak, Senior Director for Democracy, Human Rights and
International Organizations, National Security Council

Scott Carpenter, secrétaire général adjoint, Bureau of Near
Eastern Affairs

Betsy Whitaker, secrétaire générale adjointe (Canada et
Mexique), Bureau of Western Hemisphere Affairs

Organisations et individus

U.S. Agency for International Development (USAID) :

Paul Bonicelli, administrateur assistant adjoint

Maria Rendon, directrice par intérim, Office of Democracy and Governance, Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Bureau

Keith Schultz, Office of Democracy and Governance

Gerald Hyman, conseiller principal et président du Hills Program on Governance, Center for Strategic and international Studies; ancien directeur de l'USAID Office of Democracy and Governance

Carnegie Endowment for International Peace :

Thomas Carothers, vice-président de la recherche – International Politics and Governance; fondateur et directeur du Democracy and Rule of Law Project

Marina Ottaway, directrice, Middle East Program

LE MARDI 6 FÉVRIER 2007

L'Ambassade du Canada :

Richard Rowson, président, Council for a Community of Democracies (CCD)

Theodore Piccone, directeur général, Democracy Coalition Project, et représentant du Club of Madrid à Washington

Thomas O. Melia, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, et directeur exécutif adjoint, Freedom House

La Banque mondiale :

Samy Watson, directeur exécutif pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes

Sanjay Pradhan, directeur de secteur pour la fonction publique, Unité de gouvernance

Steen Lau Jorgensen, directrice du Réseau du développement durable

Organisation des États américains (OEA) :

Ambassadeur Graeme Clark, représentant permanent du Canada au sein de l'OEA.

José Miguel Insulza, Secrétaire général de l'OEA

Albert Ramdin, Secrétaire général adjoint

Organisations et individus

Dante Caputo, Secrétaire adjoint des Affaires politiques

Peter Hakim, président de l'Inter-American Dialogue

LE MERCREDI 7 FÉVRIER 2007

John McNee, ambassadeur et représentant permanent

Henri-Paul Normandin, ambassadeur et représentant permanent adjoint

Heidi Hulan, conseillère (affaires politiques)

Hugh Adsett, conseiller (affaires juridiques)

Diana Rivington, conseillère (développement)

Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) :

M. Magdy Martinez-Soliman, directeur exécutif

Mme Randi Davis, agent de programme supérieure

Bureau d'appui à la consolidation de la paix :

Caroline McAskie, Sous-Secrétaire générale

Ambassadeurs et représentants :

L'honorable Robert Hill, ambassadeur de l'Australie aux Nations Unies

Son Excellence Johan L. Lovald, ambassadeur de la Norvège aux Nations Unies

Son Excellence Cheick Sidi Diarra, ambassadeur et représentant permanent du Mali

Son Excellence Youcef Yousfi, ambassadeur et représentant permanent de l'Algérie

Paul Johnston, conseiller en affaires politiques de la mission du Royaume-Uni aux Nations Unies

Henri-Paul Normandin, ambassadeur et représentant permanent adjoint du Canada

Heidi Hulan, conseillère (Affaires politiques)

Council on Foreign Relations:

Richard Haass, président

Groupe de la gouvernance démocratique, Programme des Nations Unies pour le développement :

Pippa Norris, directrice du Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (BDP)

Organisations et individus

Gilbert Houngbo, administrateur adjoint et directeur du Bureau régional pour l'Afrique

Jennifer Topping, directrice, Division de la mobilisation des ressources, Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

Jean-Claude Rogivue, chef, Division de l'Asie du Sud et de l'Ouest, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique

Akiko Suzuki, Gestionnaire de programme pour l'Afghanistan, BRAP

Scott Hubli, conseiller pour les politiques (développement parlementaire), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD

Nina Berg, conseillère pour les politiques (affaires juridiques), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD

Elissar Sarrouh, conseiller pour les politiques (réforme de l'administration publique), Groupe de la gouvernance démocratique, BPD

Limya El-Tayeb, conseiller, Division de la mobilisation des ressources, Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

Anne-Marie Goetz, UNIFEM Gouvernance, paix et sécurité

LE JEUDI 8 FÉVRIER 2007

Mission permanente du Canada aux Nations Unies :

Bruce Bueno de Mesquita, Université de New York

George W. Downs, Université de New York

Barnett R. Rubin, directeur d'études et agrégé supérieur de recherches, Center on International Cooperation de l'Université de New York

Division de l'assistance électorale des Nations Unies :

Craig Jenness, directeur, Division de l'assistance électorale

Steven Siqueira, assistant spécial du Représentant spécial du Secrétaire général, Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak

Richard Gee, spécialiste des affaires politiques et électorales

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des affaires étrangères	2006/09/27	17
Peter MacKay, ministre		
Michael Small, sous-ministre adjoint, Enjeux mondiaux		
Fondation canadienne pour les Amériques	2006/10/02	18
John Graham, président, Conseil d'administration		
Centre parlementaire		18
Robert Miller, président-directeur général		
Jean-Marc Hamel, membre, Conseil d'administration		
Droits et démocratie		18
Wayne MacKay, président intérimaire du conseil d'administration		
Centre de recherches pour le développement international		18
Maureen O'Neil, présidente		
Droits et démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique)		18
Jean-Louis Roy, président		
À titre personnel	2006/10/04	19
Thomas Axworthy, président, Centre pour l'étude de la démocratie, Université Queen's		
Jeffrey Kopstein, directeur, Centre for European, Russian, and Eurasian Studies, Université de Toronto		19
George Perlin, professeur émérite et chercheur, École des sciences politiques, Université Queen's		19
Conseil canadien pour la coopération internationale	2006/10/18	21
Gerry Barr, président-directeur général		
À titre personnel		21
Ed Broadbent		

Organisations et individus	Date	Réunion
Agence canadienne de développement international Josée Verner, ministre Robert Greenhill, président		21
CANADEM (Réserve civil du Canada) Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif	2006/10/24	23
Élections Canada Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections	2006/11/01	26
Université de Montréal Diane Éthier, professeur titulaire, Département de science politique	2006/12/05	34
Gendarmerie royale du Canada David Beer, directeur général, Police internationale Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales	2006/12/06	35
Collège militaire royal du Canada Jane Boulden, titulaire de la chaire de recherche du Canada en relations internationales et en études sur la sécurité, Département de politique et d'économie		35
À titre personnel John W. Foster, chercheur principal (société civile), L'Institut Nord-Sud		35
À titre personnel Kevin Deveaux, membre de l'assemblée législative de la nouvelle-écosse	2007/01/30	38
Association du Barreau canadien William Goodridge, membre, Comité de développement international John Hoyles, chef de la direction Robin L. Sully, directrice, Développement international		38

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel		38
John Williams, président, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)		
Martin Ulrich, secrétaire exécutif, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)		
Banque de céréales vivrières du Canada	2007/02/01	39
Stuart Clark, conseiller principal en politiques		
Malex Alebikiya		
Fidelis Wainaina		
Partenariat Afrique Canada		39
Ian Smillie, coordonnateur au service de la recherche		
Mouvement Fédéraliste Mondial (Canada)	2007/02/13	40
Warren Allmand, président		
Fergus Watt, directeur général		
Centre d'études sur la démocratie		40
David Donovan, directeur de la recherche		
Canadian Coalition for Democracies		40
David Harris, agrégé supérieur de recherches en sécurité nationale		
Clement Mugala		
Naresh Raghubeer, directeur général		
Université de Calgary	2007/02/20	41
Kathleen Mahoney, professeur , Faculté de droit		
Nations Unies	2007/02/27	42
Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du secrétaire général pour l'Afghanistan		
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord		42
James Appathurai, porte-parole, Secrétariat international de l'OTAN		
Fédération canadienne des municipalités		42
Brock Carlton, directeur, Centre international pour le développement municipal		
Gord Steeves, premier vice-président		

Organisations et individus	Date	Réunion
Agence canadienne de développement international	2007/03/01	43
Robert Greenhill, président		
Adair Heuchan, directrice générale par intérim, Bureau de la gouvernance démocratique		
Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège	2007/02/26	4
Jonas Gahr Støre, ministre		
Jorg Willy Bronebakk, coordinateur, Amérique du Nord		
Torgeir Larsen, chef de bureau du ministre		
L'Ambassade Royale de Norvège	2007/02/26	4
Tor Berntin Naess, ambassadeur		

ANNEXE C

LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Kippen, Grant

Smillie, Ian

« Media & Democracy Group »

Centre parlementaire

Droits et démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique)

Perlin, George

Foster, John W.

Association du Barreau canadien

Centre d'études sur la démocratie

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([séances n^{os} 17, 18, 19, 21, 23, 26, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 64, 65 et 66](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Kevin Sorenson, député

RAPPORT DISSIDENT DU BLOC QUÉBÉCOIS
SUR

LE RAPPORT INTITULÉ :

***Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au
développement démocratique***

Le Bloc Québécois reconnaît le travail important de réflexion qui a été entamé par le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international pour son rapport *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, mais il nous apparaît que les conclusions principales de ce rapport sont hâtives, sinon contestables, sauf celle de procéder à une évaluation indépendante. Or, celle-ci devrait avoir pour mandat non seulement d'évaluer les efforts du Canada pour aider au développement démocratique de certains pays et de « *déterminer, parmi tous les mécanismes de prestation d'aide financière, lesquels permettent d'atteindre les objectifs déclarés efficacement, quelles formes d'aide sont le plus efficaces et où l'aide canadienne est le plus utile* »¹ mais aussi d'évaluer s'il y a nécessité d'un réaménagement complet de l'aide canadienne au développement démocratique et nécessité de la mise en place de nouveaux outils ou de nouvelles structures telles que l'établissement d'une nouvelle fondation comme le propose le présent rapport.

La démarche proposée dans le rapport est de faire une évaluation indépendante après avoir créé une nouvelle fondation dotée de moyens importants et d'une plus grande liberté. Elle consiste donc à se poser des questions après avoir accepté de déboursier des fonds importants pour la création d'une nouvelle fondation. Elle est contraire à toute logique. Non

¹ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, 2007, p.59.

seulement le rapport se fonde sur un portrait très partiel de l'aide canadienne au développement démocratique mais il renferme plusieurs incohérences qui font douter des objectifs réels de la création d'une telle fondation. Plusieurs questions fondamentales demeurent sans réponse. Plusieurs mises en garde n'ont pas eu de suite.

Sans pouvoir se fonder sur un portrait rigoureux et complet, en particulier sans la consultation des ONG québécoises qui ont de l'expérience dans le domaine et sans l'examen de l'action de l'ACDI ni de la Loi qui régit Droits et Démocratie, le Bloc Québécois ne peut souscrire à la nécessité d'un réaménagement complet de l'aide canadienne au développement démocratique ni souscrire à la nécessité de se doter d'une nouvelle fondation comme le suggère le présent rapport.

Pour le Bloc Québécois, il apparaît risqué, sinon dangereux, que la majorité du Comité ait accepté le projet de quelques promoteurs de l'idée d'une fondation axée sur l'aide aux partis politiques et la recherche d'une stratégie pour réunir les différents acteurs canadiens et internationaux en faisant du Canada le champion mondial de l'aide à la démocratie.

Portrait incomplet

Avec le mandat que s'était donné le Comité le 10 mai 2006 : « *Une étude approfondie sur le développement démocratique* » dans le cadre d'une étude plus large sur « *le rôle du Canada lors d'interventions internationales complexes* », celui-ci ne pouvait non plus faire l'économie de préciser les enjeux de l'action internationale dans le domaine de l'aide au développement démocratique.

Malgré ou à cause des engagements internationaux en faveur du développement de la démocratie, la prudence s'impose quant aux choix par les pays démocratiques de leurs actions d'aide au développement qui peuvent être perçues, au regard de l'histoire, comme davantage guidées par l'intérêt des pays donateurs que par les besoins de la population des pays qui les reçoivent.

C'est généralement le cas de la population des pays qui ont connu la colonisation politique ou économique. C'est souvent le cas de populations des pays arabo-musulmans qui associent les démocraties aux pays qui ont appuyé et appuient chez eux des leaders autoritaires qui se maintiennent grâce à la force, à la torture et à la corruption. La direction américaine avant l'invasion de l'Irak était certaine que les Irakiens la remercieraient pour les avoir débarrassés de Saddam Hussein. Les Iraniens se souviennent que leur authentique évolution démocratique sous la direction de Mossadegh a été arrêtée en 1953 par le coup d'État fomenté par la CIA et les services secrets britanniques, unis pour empêcher l'Iran de contrôler son pétrole. Ils se rappellent que c'est grâce aux États-Unis et à la Grande-Bretagne que le Shah a été reporté sur le trône dont il avait été chassé en 1979 par la révolution iranienne qui a porté au pouvoir l'Ayatollah Khomeiny, leader du mouvement islamiste chiite.

Les pays africains qui ont fait leur indépendance après la deuxième guerre mondiale sont nombreux à avoir vu leur leader charismatique de l'ère postcoloniale éliminé par des forces de l'ex-colonie. Ils voient encore aujourd'hui les compagnies de pays démocratiques venir impunément spolier leurs ressources minières et soutenir des leaders autoritaires. Le fait est que les gouvernements des démocraties naissantes ont souvent voulu contrôler leurs ressources et ont heurté de plein fouet des intérêts métropolitains ou étrangers puissants qui ne se sont pas gênés pour appuyer des candidats favorables à leurs exactions quelle que soit leur façon de se maintenir au pouvoir et leur intérêt pour le bien de la population.

On pourrait aussi rappeler la doctrine américaine qui déclarait l'Amérique du Sud comme son fief ou les luttes par mouvements révolutionnaires interposés, pendant la guerre froide, entre les deux Blocs dans de nombreux pays aujourd'hui ravagés, affaiblis, brisés. Les populations des pays de l'ex-rideau de fer sont, elles, très intéressées à développer leur démocratie en même temps que leur économie et leur souveraineté. Elles sont éduquées et peuvent apparaître comme pouvant accéder plus rapidement et plus facilement à la démocratie que d'autres. C'est un nouveau champ d'action intéressant dont il ne faut pas cependant sous-estimer la difficulté malgré l'enthousiasme généré par le cas de la Géorgie et de l'Ukraine chez quelques intellectuels du Centre d'étude de la démocratie de l'Université Queens. Pour s'en convaincre, il faudrait étudier l'action du Conseil de l'Europe et celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et observer l'évolution de la Russie.

Une question se pose aussi : la volonté de la majorité du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international est-elle d'abandonner à leur sort les populations aidées jusqu'ici pour concentrer l'action sur les pays de l'ex-rideau de fer, et ce, au profit de la politique étrangère canadienne? Les pouvoirs donnés à la nouvelle fondation pourraient le faire croire.

Aussi quand il s'agit de promouvoir la démocratie, les pays démocratiques ont des preuves à faire qu'ils ne cherchent pas à contrôler le pays, ni à défendre leurs intérêts mais à offrir des moyens à la population afin qu'elle se prenne en main, se donne des institutions qui vont permettre petit à petit d'assurer la gouvernance démocratique par la justice, la police, les droits humains, des élections libres. Comment faire cela? Est-ce possible? Peut-on déterminer dans quelles conditions? Quels sont les pays où des interventions internationales ont aidé les populations à se prendre en main? Quelles interventions ont été utiles,

dans quelles conditions? Sont-elles exportables ailleurs? Qui peut exercer telle ou telle influence?

Le Comité ne s'est pas donné les moyens de répondre à ces questions. Il n'a pas non plus réfléchi au contexte actuel alors que des experts et des officiels américains, lors de rencontres du Comité à Washington dans le cadre du présent rapport, invitent le Canada à prendre le devant de la scène. Par exemple, Gerald Hyman, cet ex-directeur du bureau de la démocratie et de la gouvernance de l'USAID, souligna : « *Le Canada peut mener à bien des initiatives là où les États-Unis ne réussiraient pas* »². Thomas Carothers, spécialiste du Carnegie Endowment for International Peace, de son côté affirmait : « *it is very important that other countries [than the United States] step forward and that "Canada has a unique role to play." This is especially so as the United States has stumbled in its promotion of democracy* »³. Ne serait-il pas opportun de souligner que ce qui a fait le succès des interventions canadiennes apparaît justement être le respect de la démarche démocratique de la population du pays aidé, bien loin de l'invasion américaine et britannique en Irak?

Une centralisation des efforts de l'aide au développement démocratique qui ne fait pas l'unanimité

Tel que constaté dans le présent rapport, il y a de plus en plus de questions qui sont soulevées au sein des États donateurs d'aide au développement démocratique, à propos de la nature et de l'efficacité de ce type d'aide et sur les façons les plus utiles de favoriser la démocratie. Malgré ce constat, le rapport suggère que le Canada devienne un chef de file en matière

² Schimtz, Gerald. Notes concernant les réunions de Washington D.C. et de New York – du 5 au 8 février 2007, 16 février 2007, p.8.

³ Schimtz, Gerald. Notes on the Meetings in Washington D.C. and New York-5-8 February 2007, p.9.

d'aide au développement démocratique et que le gouvernement canadien accorde les fonds nécessaires pour se hisser au premier rang sans savoir quelles sommes d'argent une telle décision politique impliquerait.

Le rapport suggère que le Canada prenne le leadership en matière de développement démocratique, en dépit d'un bilan mitigé depuis la Deuxième Guerre mondiale. Le rapport du Comité fait cette recommandation sans en avoir mesuré les risques et les pièges, ni parfois l'énormité de l'appui :

« Ce scepticisme prudent sur les interventions extérieures pour l'avancement de la démocratie n'est pas inhabituel chez les analystes. Bruce Bueno de Mesquita, professeur à l'Université de New York, a dit au Comité que « le bilan de l'exportation de la démocratie depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale n'est pas un bon bilan », mais son collègue George Downs a reconnu que, moins bien outillé que les grandes puissances et plus souple que les grandes organisations internationales, « le Canada a de meilleures chances de réussir que l'ONU ou les États-Unis » »⁴.

Rien de moins.

Une des thèses centrales de ce présent rapport, selon laquelle la coordination au Canada et entre pays et la recherche vont faire progresser davantage la promotion de la démocratie, est loin d'avoir été établie. Plusieurs experts ont relevé que l'aide au développement démocratique pouvait faire plus de tort que de bien. À cet égard, plusieurs experts ont exprimé leur scepticisme et ont exprimé des mises en garde. Mais leurs réticences semblent avoir été mises de côté comme par exemple cet appel à la prudence d'Ian Smillie du Partenariat Afrique Canada : *« (...) certains détracteurs de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes reliant*

⁴ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.26.

ensemble tous les aspects du programme. Une approche parcellaire, projet par projet, sans politique centrale évidente et sans gestion centrale, disent-ils, a peu de chance de donner de bons résultats. C'est peut-être vrai, mais étant donné la taille énorme du programme de gouvernance et du bilan limité des donateurs relativement à la promotion, de saines doses d'humilité et de prudence sont justifiés, ainsi qu'un bon jeu de freins au niveau des attentes »⁵.

Il n'existe pas un modèle international tel que le relève le rapport⁶. Or, la recommandation 4, qui prône l'accroissement du soutien du secteur public canadien à la recherche et à l'acquisition de connaissances sur l'aide efficace au développement démocratique, va à l'encontre de ce constat et suppose une centralisation qui ne fait pas l'unanimité.

Pour le Bloc Québécois, le risque de centralisation des prises de décision en dehors de tout contrôle politique peut mettre en cause la bonne réputation actuelle du Canada.

Cette recommandation, que le Canada adopte une approche davantage centralisée de l'aide canadienne au développement démocratique, a été loin de faire l'unanimité parmi les témoins reçus en Comité. Cette recommandation a été faite par trois témoins, Thomas Axworthy, Kevin Deveaux et David Donovan qui ont exhorté le Comité à envisager cette avenue. D'autres témoins, dont Ed Broadbent, Ian Smillie et les représentants du Centre parlementaire ont affirmé qu'il n'y avait pas lieu de créer une autre institution et ils nous ont dit qu'il était important, voire vital, que le Canada renforce les initiatives déjà existantes et que le gouvernement leur accorde davantage de financement (tel que nous ont rapporté le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), le

⁵ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.52.

⁶ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.65.

Centre parlementaire et Droits et Démocratie). Or, aucune recommandation n'a été faite à cet effet dans le rapport.

Ainsi, après lecture des témoignages, il aurait aussi été possible de déduire qu'il est important pour le Canada de renforcer les initiatives déjà existantes car l'approche globale de la démocratisation adoptée par le Canada lui a valu des éloges comme rapporté dans le Chapitre 2 du rapport. On y souligne que le directeur général du Democracy Coalition Project et co-auteur d'une enquête sur la défense de la démocratie a affirmé aux membres du Comité que : *« La souplesse et l'approche globale de la démocratisation adoptée par le Canada lui ont valu des éloges. Au sein d'un échantillon de 40 pays donateurs ayant fait l'objet de l'enquête, le Canada est parmi les trois seuls pays (les autres étant les Pays-Bas et la Suède) à avoir reçu la note « très bien » pour son soutien à la démocratie étrangère, qui est incarné par sa volonté de fournir de l'assistance électorale aux démocraties naissantes, d'appuyer les programmes de vie démocratique populaire par de l'aide bilatérale et de critiquer les régimes se livrant aux abus les plus extrêmes contre la démocratie »⁷.*

Le Bloc Québécois est inquiet du manque de contrôle politique qu'entraînerait la création d'une nouvelle fondation indépendante par rapport à un enjeu majeur d'affaires étrangères. On reproche déjà à l'ACDI sa fermeture et son manque de transparence. La création d'une nouvelle fondation indépendante risquerait de reproduire cet état de fait. Dans les pays européens étudiés dans le cadre de ce rapport, l'aide au développement démocratique y est étroitement surveillée et ne bénéficie pas de sommes importantes.

Par ailleurs, nous craignons que la centralisation des efforts au sein d'une nouvelle institution indépendante pourrait mettre en péril la pluralité des

⁷ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.46.

approches actuelles tel que l'a souligné Jean-Louis Roy de Droits et Démocratie dans son mémoire présenté le 2 octobre 2006 « (...) nous sommes convaincus qu'un système centralisé risquerait de mettre en péril la pluralité actuelle des approches, des dialogues et des actions qui, ensemble, produisent des résultats appréciables avec le concours de nos partenaires. Un tel système risquerait même, à long terme, de nuire à la réputation et à la crédibilité du Canada dans le monde et pourrait s'épuiser dans les dédales bureaucratiques. Aucun pays n'a adopté un tel système. Avant de créer de nouvelles institutions, on devrait d'abord veiller à ce que les mandats actuels soient évalués en profondeur et à ce qu'ils reçoivent tout le soutien nécessaire »⁸.

Le financement nécessaire pour cette nouvelle fondation : il y a risque de dépenses incontrôlables

Il y a déjà un manque criant de fonds pour les projets d'ONG et pour les pays qu'appuie l'ACDI. Le Canada est loin d'atteindre le 0,7%. Pour le Bloc Québécois, il est difficile dans un tel contexte, de justifier la création d'une autre instance qui nécessitera des sommes d'argent importantes.

Pour le Bloc Québécois, il y a, avec la création de cette fondation, risque de dépenses superflues puisqu'il existe déjà un organisme dont le mandat est exactement de faire du développement démocratique, Droits et Démocratie. Selon la loi de fondation de Droits et Démocratie, i.e., la *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique*, le Centre a pour mission :

⁸ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, p.130.

« (...) d'amorcer, d'encourager et d'appuyer la coopération entre le Canada et les pays étrangers en ce qui touche la promotion, le développement et le renforcement des institutions et programmes démocratiques ou se rapportant aux droits de la personne qui donnent effet aux droits et libertés consacrés par la Charte internationale des droits de l'homme »⁹.

L'aide au développement démocratique comme outil de la politique étrangère canadienne pour influencer la politique interne d'un pays ciblé?

Sans un meilleur encadrement, sans une meilleure définition des enjeux et sans une évaluation indépendante faite au préalable, le type de mesures qui est recommandé dans ce rapport peut mener à l'ingérence politique dans les affaires internes d'un pays. Le Canada pourrait se servir de l'aide au développement démocratique comme outil de sa politique étrangère et ainsi choisir d'influencer certains « groupes ou forces politiques », plutôt que d'autres. La recommandation 18 et la recommandation 25 pourraient laisser la porte ouverte à une politique étrangère canadienne plus interventionniste.

La recommandation 18 propose que « le Canada appuie davantage l'existence de médias libres et indépendants, notamment dans les cas où ils subissent des contraintes (...) »¹⁰. Jusqu'à maintenant, le Canada a très peu appuyé ce genre de projet de soutien à la démocratie car c'est un volet très délicat et controversé. Or, cette recommandation ne repose pas sur un examen sérieux et rigoureux par le Comité de ce volet de l'aide au développement

⁹ *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.*

¹⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, voir liste des recommandations.

démocratique. Cette recommandation se fonde surtout sur les affirmations du Media and Democracy Group qui a présenté un mémoire au Comité.

Par ailleurs, il existe déjà un petit nombre de projets soutenus par des ONG de radios communautaires dans des pays du sud. Ces projets reçoivent des fonds de l'ACDI. Puisqu'il n'a pas été clairement établi dans le rapport selon quels critères la nouvelle fondation choisira d'appuyer un média plutôt qu'un autre, nous craignons que ces ONG devront répondre dorénavant à de nouveaux critères qui ne correspondent pas aux critères auxquels ils souscrivent actuellement pour pouvoir avoir accès à des fonds. Conséquemment, nous craignons de voir leurs projets de radio communautaire mis en péril.

Certains témoins, dont s'est largement inspiré ce rapport, comme par exemple Kevin Deveaux, ont affirmé que l'aide au développement démocratique devrait servir d'outil de la politique étrangère du Canada pour que ce dernier puisse avoir une influence sur des dossiers comme le commerce, les droits humains, les différends bilatéraux et multilatéraux et même sur les questions de liberté et de sécurité. Ce genre d'affirmation nous inquiète d'autant plus que ce qui a fait la réputation du Canada, comme en sont venus témoigner de nombreux experts, c'est son impartialité et sa politique étrangère sans agenda politique.

Conclusion

Dans une étude « en profondeur » sur le développement démocratique, le Comité des Affaires étrangères et du développement international ne peut pas ne pas tenter d'évaluer les effets de l'action internationale de « l'aide au développement démocratique », celle du Canada et celle des autres pays, pour savoir ce qui marche ou ne marche pas en regard des objectifs fixés et ce, avant

toute décision de changer de façon substantielle ces objectifs et les moyens qu'on leur attribue. Ainsi, décider de créer et financer une fondation canadienne à laquelle on demande rien de moins que de devenir le « leader mondial » en la matière, sans préciser la nature de celle-ci et surtout sans préciser la différence d'avec les instruments actuels jugés d'emblée insuffisants, avant évaluation, y compris Droits et Démocratie, organisme créé par le Parlement en 1988 et dont la Loi fondatrice prévoit tel que déjà mentionné : « *la promotion, le développement et le renforcement des institutions et programmes démocratiques* »¹¹, est proprement incompréhensible pour un Comité dont les Rapports avaient la réputation d'être sérieux et solides.

Le Bloc Québécois a donc été d'accord pour faire évaluer tous les fonds publics canadiens actuellement consacrés au développement démocratique ainsi que l'action de l'ACDI et des autres organismes financés par celle-ci en matière de développement international et en désaccord pour créer, avant l'évaluation indépendante et experte, une fondation aux contours flous mais dotée de moyens financiers puissants, qui deviendrait l'intermédiaire unique à financer l'action du Canada en matière de développement démocratique et d'aide à la démocratie et à en assurer la cohérence.

C'est pourquoi nous estimons que le travail fait dans le présent rapport est intéressant, mais largement insuffisant pour appuyer la proposition principale de création d'une fondation qui apparaît, au regard de notre étude, dangereuse et de nature à faire perdre au Canada l'image généralement positive qu'il s'est méritée jusqu'à maintenant.

¹¹ *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.*

OPINION DISSIDENTE

RAPPORT AU PARLEMENT DU CPAEDI SUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

Le rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international renferme des recommandations visant à « renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique », dans le but de faire du Canada un « leader mondial » dans ce domaine important – mais néanmoins délicat. De l’avis du NPD, plusieurs enjeux complexes et essentiels au succès des initiatives en matière de développement démocratique ne sont qu’effleurés dans ce rapport majoritaire, auquel les députés conservateurs et libéraux membres du Comité ont donné leur aval.

Les préoccupations du NPD portent à la fois sur la teneur du rapport et sur la façon dont celui-ci a été élaboré. En ce qui concerne le fond, le rapport ne comporte aucune recommandation concrète de mesures à prendre pour permettre au Canada de respecter ses engagements internationaux en ce qui a trait au respect des droits économiques et sociaux fondamentaux des populations les plus pauvres de la planète. L’émergence de démocraties saines exige la mise en place d’un cadre global en matière de droits de la personne. Le rapport du Comité permanent passe largement sous silence ce lien crucial entre les droits sociaux et économiques des démunis et le développement démocratique, et ne formule absolument aucune recommandation pour inciter le gouvernement à en tenir compte dans sa politique actuelle d’aide au développement qui laisse cruellement à désirer.

1) Cadre de développement international du Canada

Le développement démocratique ne se fait pas dans le vide. L’émergence d’institutions gouvernementales efficaces et d’une participation citoyenne constructive est rarement, si ce n’est jamais, possible lorsque les droits économiques et sociaux fondamentaux des particuliers et des collectivités sont bafoués. La sécurité de la personne, la réduction de la pauvreté, l’hygiène, les

services de santé de base et la possibilité de s'instruire sont des droits humains fondamentaux qui doivent être reconnus et respectés si nous voulons que les collectivités et les particuliers participent de façon constructive aux mécanismes démocratiques. Garanties par le droit international, ces droits ont été reconnus, ratifiés et défendus par tous les gouvernements canadiens qui se sont succédés au pouvoir, et leur importance a été mise en relief tout au long des témoignages recueillis par le Comité permanent (voir page 30-31, chapitre 1; page 51-53, chapitre 2), tout comme au cours des quatre années qui se sont écoulées depuis que j'ai joint les rangs du Comité au printemps 2003.

Même si le rapport prend acte de cette interaction cruciale dans la recommandation où il est question de « l'éventail complet des droits internationaux de la personne – y compris les droits socio-économiques et culturels » (recommandation 1), le reste des recommandations en fait honteusement abstraction. Le rapport du Comité permanent ne propose aucune orientation concrète quant à la façon dont ces enjeux indissociables doivent être pleinement intégrés à la politique de développement du Canada. Le rapport reconnaît qu'il est illusoire d'espérer un développement démocratique fructueux si ces droits sociaux et économiques ne sont pas reconnus. Pourtant, les tentatives répétées du NPD pour faire modifier le rapport afin d'y inclure ces considérations cruciales sont toutes demeurées vaines.

Les Canadiens savent tous malheureusement que les gouvernements canadiens qui se sont succédés au pouvoir, d'abord les libéraux et maintenant les conservateurs, se sont toujours montrés incapables de joindre le geste à la parole dans ce dossier d'importance capitale. Le 9 juin 2005, le Comité a unanimement adopté la motion du NPD enjoignant le gouvernement libéral au pouvoir à l'époque de porter le budget de l'aide publique au développement (APD) à 0,7 % du revenu national brut (RNB), comme le prévoit la norme internationale, d'ici 2015¹. Le 28 juin 2005, soit à la veille du Sommet du G8 à Gleneagles, en Écosse, la Chambre des communes a elle aussi unanimement

¹ Annexe 1, motion du CPAEDI, 9 juin 2005

souscrit à cette motion². Ces motions expriment clairement la volonté du Comité et du Parlement lui-même. Pourtant, ni le gouvernement libéral au pouvoir à l'époque ni l'actuel gouvernement conservateur n'ont respecté la volonté unanime du Parlement d'honorer ces obligations internationales en matière d'APD. L'absence de recommandations concrètes pour mieux tenir compte de ces droits sociaux et économiques est une lacune flagrante du présent rapport.

Ainsi, l'aide publique au développement du Canada en pourcentage du revenu national brut a considérablement diminué depuis le début des années 1990, à l'époque où cette aide équivalait à environ à 0,5 % du R/PNB³. En 2001, le budget d'aide au développement du Canada atteignait son niveau le plus bas, soit 0,22 % du RNB, à la suite des mesures d'austérité budgétaire décrétées par les libéraux⁴. L'actuel gouvernement conservateur a réduit à néant plusieurs années de reprise modeste en sabrant de nouveau dans le budget d'aide au développement pour le faire passer de 0,36 % du RNB en 2006 à 0,31 % en 2007 – ce qui est considérablement loin de l'objectif de 0,7 % fixé dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, que le Canada a ratifiés⁵.

En novembre 2006, les membres du Comité se sont rendus dans cinq pays européens – Suède, Finlande, Norvège, Danemark et R.-U. – qui ont tous amplement satisfait à leurs obligations en vertu des Objectifs du Millénaire pour

² Hansard, 28 juin 2005, Mme Alexa McDonough (Halifax, NPD): « Monsieur le Président, j'invoque le Règlement. Sur la base de nouvelles discussions que les partis ont tenues entre eux, je pense que vous obtiendrez le consentement unanime pour l'adoption de la motion suivante. Je propose que le douzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté le lundi 13 juin, soit adopté sans débat ni amendement ». Site Web : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1&DocId=1984361&File=0#Int-1374641>. Consulté le 23 juin 2007

³ ACPD, « Aide internationale du Canada », site Web de l'ACPD : <http://www.acpd.ca/acpd.cfm/fr/section/canaid/articleID/177>. Consulté le 2 juillet 2007.

⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada, en réponse aux changements d'envergure qui surviennent*. (Chambre des communes, octobre 2006, page 27.)

⁵ *Ibid*; CCCI, « Le budget Harper ne remplit pas les engagements du gouvernement envers les pauvres de ce monde », tiré du site Web du CCCI : http://www.ccic.ca/f/004/news_2007-03_19_budget.shtml. Consulté le 21 mars 2007.

le développement ou sont clairement en voie de le faire. Les spécialistes en développement démocratique de ces pays de même que de nombreux autres témoins entendus par le Comité permanent au Canada sont unanimes à insister sur l'importance cruciale pour le Canada de faire en sorte que ses programmes de développement démocratiques soient à la hauteur des engagements financiers importants qu'exige la réalisation de ces objectifs de développement connexes. Étonnamment, cependant, les recommandations finales du rapport ne font nullement mention des leçons tirées par ces pays modèles et des recommandations de ces éminents spécialistes en matière de développement démocratique. Le NPD trouve cette omission inadmissible et ne peut en conséquence souscrire au rapport.

Le rapport du Comité permanent prétend proposer un programme d'action pour faire du gouvernement canadien un « leader mondial » dans le domaine du développement démocratique. À notre avis, toutefois, le Canada doit d'abord faire la preuve de son engagement à l'égard de l'ensemble des droits politiques, économiques et sociaux sans lesquels il est impossible d'envisager un développement démocratique fructueux.

Le NPD recommande en premier lieu que le gouvernement du Canada démontre par des mesures concrètes qu'il est prêt à respecter les décisions de son propre Parlement ainsi que ses obligations internationales relativement à ces droits sociaux et économiques fondamentaux, afin de rétablir sa crédibilité auprès des autres pays en matière de développement démocratique. Le gouvernement du Canada doit donner suite aux motions et aux projets de loi adoptés antérieurement par la Chambre des communes (comme le projet de loi C-293 visant à améliorer la gestion de l'aide, qui a été adopté par le Parlement mais qui n'a toujours pas été promulgué) de même qu'à ses obligations envers la communauté internationale en ce qui a trait à la réalisation des engagements pris en matière d'APD, et doit veiller à ce que l'ensemble des considérations relatives aux droits de la personne soient prises en compte dans toutes les activités du gouvernement en matière de développement démocratique.

2) Le « manque de crédibilité » du gouvernement en matière de développement démocratique

Le NPD est en outre préoccupé par l'impossibilité d'obtenir du gouvernement ses documents d'orientation stratégique en matière de développement démocratique. De même, l'inclusion non prévue dans l'ébauche du rapport d'une recommandation ayant une portée institutionnelle considérable donne à penser que la teneur du rapport et de ses recommandations est politisée de façon à servir les petites fins politiques de l'actuel gouvernement conservateur.

Les délibérations du Comité ont été gravement entravées par le refus du gouvernement de communiquer au Comité les documents stratégiques existants concernant son programme d'action en matière de développement démocratique. Le 5 décembre 2006, le Comité permanent a adopté une motion du NPD ordonnant au gouvernement de lui communiquer son projet de stratégie concernant les États fragiles et en déroute – certains d'entre eux étant ceux-là mêmes qui sont les plus susceptibles d'être visés par les initiatives du Canada en matière de développement démocratique. Comme l'avait souligné à l'époque le secrétaire parlementaire, Deepak Obhrai : « [...] je ne vois pas de problème. Le gouvernement se fera un plaisir de présenter sa stratégie sur les États en déroute et c'est ce que nous avons fait jusqu'ici. C'est ce que stipule cette motion et je pense que c'est une amélioration si bien que je n'y vois pas de problème⁶ ».

Les demandes répétées du NPD au cours des six mois suivants afin d'obtenir que le gouvernement donne suite à cette motion ont toutes été rejetées sans explication satisfaisante. Lorsque le rapport final a été mis aux voix à la mi-juin, la position du gouvernement n'avait toujours pas été communiquée au Comité et aucun des fonctionnaires concernés n'avait encore été appelé à témoigner devant le Comité au sujet de cette orientation stratégique.

La frustration du Comité a été aggravée du fait qu'il a été décidé d'inclure dans le rapport une nouvelle initiative stratégique d'importance – en l'occurrence

⁶ Obhrai Deepak, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, réunion n° 34, 5 décembre 2006.

la création d'une « fondation canadienne » pour le développement démocratique – qui n'a pas été systématiquement réclamée par les différents témoins entendus par le Comité et que la majorité des membres du Comité n'ont pas demandée non plus.

Ce qui est plus grave encore, c'est que la recommandation en faveur de la création d'une nouvelle fondation est assortie d'un programme d'action clair que ladite fondation sera appelée à mettre en œuvre – notamment le financement et l'aide logistique aux partis politiques des États bénéficiaires. Dans la foulée du témoignage de Thomas Axworthy, le rapport recommande la création de cette fondation dont les activités « seraient axées sur l'aide aux partis politiques [...] ce qui constituerait un outil qui est très largement absent de la *politique étrangère canadienne* » (les italiques sont de nous, page 132, chapitre 7). Cette proposition préoccupe grandement le NPD. Toute véritable initiative de développement démocratique ne devrait jamais être subordonnée aux seuls intérêts nationaux. La promotion de la « démocratie » peut compromettre le succès des processus démocratiques locaux – et il arrive fréquemment qu'elle le fasse – lorsqu'elle est utilisée abusivement par un État étranger pour servir des fins de politique étrangère de nature partisane.

Quelles que soient les activités proposées de la fondation, le Comité a convenu qu'une évaluation globale des programmes actuels du Canada s'impose avant que les orientations futures du pays en matière de développement démocratique ne puissent être convenablement établies. Le NPD demeure d'avis qu'il faut s'abstenir de créer de nouvelles structures ou institutions (du genre de la fondation canadienne) tant que les résultats d'une évaluation indépendante des programmes actuels du Canada en matière de développement démocratique ne seront pas connus. Il est clair qu'en prenant position en faveur d'une intervention clairement définie sous les auspices d'une nouvelle entité institutionnelle, le rapport porte préjudice aux résultats de cette évaluation.

Ces lacunes quant à la teneur du rapport et à la façon dont il a été élaboré soulèvent de sérieux doutes quant à la volonté du gouvernement de se plier aux

voies démocratiques au Canada et de donner suite aux préoccupations exprimées par les spécialistes en matière de développement et par les parlementaires de l'opposition. En passant outre aux voies démocratiques existantes au Canada, le gouvernement sème le doute ici même et à l'étranger quant à sa capacité d'agir comme un intermédiaire crédible dans ces dossiers touchant sa politique de développement démocratique à l'étranger. Le NPD recommande que l'on attende l'issue d'une évaluation indépendante des programmes actuels du Canada avant de décider de la forme et de la structure de toute nouvelle initiative en matière de développement démocratique.

Conclusion

Le NPD est profondément préoccupé par la teneur du rapport du Comité permanent et par la façon dont celui-ci a été élaboré. Ce rapport, appuyé par l'ensemble des députés conservateurs et libéraux membres du Comité, propose de faire du Canada un champion de la cause du développement démocratique dans le monde actuel. Il est inquiétant de constater que dans le processus de préparation du présent rapport, le gouvernement a fait fi des décisions prises démocratiquement par le Comité et par le Parlement lui-même. Compte tenu de ces lacunes non négligeables en ce qui a trait au fond et à la façon de procéder, le NPD est d'avis que ni les recommandations du rapport ni le gouvernement responsable de leur mise en œuvre ne sont à la hauteur de la tâche qui consiste à assurer le leadership nécessaire à la réalisation d'un développement démocratique constructif et fructueux.

