



La démocratisation et la sécurité humaine

PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE



Affaires étrangères
Canada

Foreign Affairs
Canada

Canada



La démocratisation et la sécurité humaine

Mai 2006

Avant-propos	1
Experts participants	3
Résumé	4
Rapport final	7

Avant-propos

Le présent rapport de l'équipe de discussion par conférence téléphonique repose sur les conclusions d'un processus consultatif d'experts mené par le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité humaine, qui est appuyé par la Direction des politiques de la sécurité humaine (GHS) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Le concept d'équipe de discussion par conférence téléphonique a été mis au point pour fournir au MAECI un moyen souple et opportun d'accéder à des travaux de recherche de qualité pertinents par rapport aux politiques afin de :

- générer des perspectives sur des questions nouvelles ou émergentes;
- rafraîchir la réflexion sur des questions existantes; ou
- rendre les conférences et les ateliers plus efficaces en mettant en place un dialogue préalable qui aide à cerner les questions, à cibler l'analyse et à trouver un consensus entre experts.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique réunissent des fonctionnaires à la recherche de commentaires d'éminents spécialistes canadiens et étrangers pour l'élaboration de politiques, commentaires qu'ils obtiennent dans le cadre d'un processus de consultation en trois étapes qui peut ne prendre que de une à deux semaines. Tout d'abord, quatre à six experts sont repérés et on leur demande de répondre brièvement, soit en trois à cinq pages, par courriel, à des questions de politique précises formulées par des fonctionnaires du MAECI. Ensuite, les fonctionnaires et les experts examinent les réponses et participent à une conférence téléphonique de deux à trois heures afin d'en discuter. Enfin, un rapport résumant les principales conclusions des réponses écrites et de la discussion par conférence téléphonique est remis à tous les membres de l'équipe de discussion par conférence téléphonique afin d'obtenir leurs derniers commentaires avant sa transmission à des responsables.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique ont pour but de générer une recherche pertinente pour les politiques. Elles ne cherchent pas à établir de nouvelles politiques pour le MAECI ou le gouvernement du Canada. **Donc, les opinions et positions fournies par le présent document sont uniquement celles des participants à ce projet de recherche et elles ne visent pas à refléter les opinions et positions du MAECI ou du gouvernement du Canada.**

La Direction des politiques de la sécurité humaine souhaite remercier le chef de l'équipe de discussion par conférence téléphonique, Jeff Senior, les collègues du MAECI et l'Agence canadienne de développement international ainsi que les experts participants de leur contribution au travail de cette équipe de discussion par conférence téléphonique.

Experts participants

Sept experts ont participé à la téléconférence de mars 2006 :

Timothy Sisk

Professeur adjoint, Graduate School of International Studies
Université de Denver (États-Unis)

Robert Miller

Directeur exécutif
Centre parlementaire (Canada)

Jane Boulden

Titulaire de la chaire de recherche du Canada en relations internationales et
en études sur la sécurité
Collège militaire royal (Canada)

Cheryl Hendricks

Chef du Programme de sécurité humaine pour l'Afrique australe
Institute for Security Studies (Afrique du Sud)

Patrick Merloe

Correspondant principal et directeur des programmes électoraux
Institut démocratique national (États-Unis)

Goran Fejic/Judith Large

Chef du programme/Conseillère principale au programme
Édification de la démocratie et gestion de conflits
International IDEA (Suède)

Résumé

La promotion des institutions et des valeurs démocratiques fait désormais partie intégrante des initiatives visant à prévenir les conflits et à promouvoir la paix durable. Pourtant, la transition à la démocratie comporte de nombreux choix et défis et comporte le risque d'exacerber les tensions politiques et d'aggraver les menaces à la sécurité humaine. La plupart des conflits contemporains surviennent dans des États qui traversent une transition politique et dans la plupart des cas, selon des positions ethniques, raciales ou sectaires. Les institutions ou les pratiques démocratiques, comme la liberté d'expression, les partis politiques et les élections, peuvent servir de moyen d'apaiser les différends profondément enracinés autour de ces positions, mais ils peuvent également les intensifier et les ancrer encore plus profondément.

En raison de l'accent considérable mis sur la démocratisation dans les environnements avant et après les conflits—avec son potentiel inné d'améliorer ou aggraver des menaces à la sécurité humaine—la Division des politiques de la sécurité humaine (GHS) au ministère Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a dirigée une conférence téléphonique qui visait à sonder quelques-unes des questions principales entourant cet enjeu. Que devons-nous mieux comprendre au sujet de la démocratisation si nous voulons réduire les risques de violence politique et renforcer la sécurité humaine? Où peuvent des pays comme le Canada ajouter de la valeur aux initiatives de promotion de la démocratie à l'étranger? Que devrions-nous chercher à accomplir aux plans multilatéraux et bilatéraux?

Résultats de la séance par conférence téléphonique

La première partie de cet exercice s'est concentré sur l'état actuel des connaissances sur la démocratisation, notamment sa relation avec les conflits; ainsi que sur certains des thèmes géographiques et thématiques dans lesquels le Canada pourrait avoir un plus grand rôle à valeur ajoutée à jouer pour promouvoir la démocratie à l'étranger. Voici les points saillants de la discussion :

- La démocratisation est vue comme une partie intégrante des grandes initiatives visant à prévenir les conflits et à édifier une paix durable. Toutefois, notre connaissance de la façon la plus efficace de combiner deux grandes missions – d'une part, l'aide à la démocratie et, d'autre part, la prévention ou le règlement de conflits, est généralement sous-développée et les deux missions sont parfois menées à contre-courant l'une de l'autre.

- L'ordre des réformes démocratiques est essentiel au succès et à la réduction des risques de violence politique. Il s'agit également d'un sujet qui n'a pas été assez étudié de façon empirique. Même si les décisions relatives à l'ordre des réformes sont extrêmement contextuelles et doivent être prises avec la participation des parties concernées du pays en question, il serait possible d'étudier un éventail de cas plus large en vue d'extraire de grandes leçons générales à retenir sur l'ordre des réformes démocratiques dans différents contextes. De tels travaux pourraient être utiles non seulement aux acteurs nationaux mais également aux organes régionaux ou multilatéraux comme la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, entre autres.
- Des options sont disponibles pour tempérer des aspects du processus politique, ce qui peut contribuer à réduire les résultats à somme nulle. Ainsi, on décourage la violence qui vise à faire déraiper le processus et on renforce les mesures de protection de la sécurité humaine. Nous pourrions toutefois faire plus pour affiner notre compréhension du rapport entre les processus démocratiques et les conflits dans différentes situations. La métamorphose de groupes rebelles en partis politiques est un défi auquel le responsable de l'élaboration des politiques et le praticien sont tous deux confrontés. L'anticipation et la réduction des risques de violence électorale représentent un autre exemple de domaine dans lequel d'autres travaux pourraient être exécutés.
- Si nous voulons que l'aide à la démocratisation soit efficace et exerce une influence stabilisatrice, elle doit viser à faciliter la réalisation des objectifs indigènes en matière de changement politique. Il ne devrait pas être question (ni donner l'impression d'être question) de l'exportation d'un « produit démocratique » de série ni de l'imposition de modèles étrangers.
- **Le Canada** est bien perçu comme donateur et il est bien placé pour contribuer à la réforme démocratique à l'étranger, entre autres raisons parce que le Canada ne donne pas l'impression d'avoir des visées tacites en contribuant au changement qui est souvent de nature délicate du point de vue politique.
- Les droits des minorités, la tolérance, la structure fédérale, la lutte à la corruption, la politique fiscale et la justice sociale figurent parmi les domaines d'expertise du Canada. Au plan géographique, le Canada pourrait souhaiter se concentrer sur des régions de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Europe.
- La formation du leadership et des partis politiques n'a pas été un domaine d'intervention traditionnel du Canada, malgré son importance dans l'éventail des activités de démocratisation. Le système canadien de partis politiques peut avoir certaines forces à offrir sous ce rapport.

Dans une deuxième partie de l'exercice, les participants ont examiné les forces et les faiblesses des différents « canaux » (internationaux et régionaux;

multilatéraux et bilatéraux) par le truchement desquels l'assistance à la démocratisation peut être offerte, de même que les différentes façons dont les normes démocratiques peuvent prendre racine et s'épanouir. Voici les résultats de la discussion :

- L'assistance technique, les opérations de pacification et les rapports sur le développement humain de l'ONU sont des exemples clés des contributions concrètes que l'ONU apporte à la promotion de la démocratie. Les nouvelles possibilités de promouvoir les institutions et les pratiques démocratiques procéderont du contexte d'autres activités onusiennes – comprenant le Conseil des droits de la personne, la Commission de consolidation de la paix et le Fonds des Nations Unies pour la démocratie.
- Même si l'ONU a le potentiel de conférer le sentiment de légitimité le plus solide à la promotion de la démocratie, elle est limitée du point de vue politique par le fait qu'en vertu de sa composition, elle doit obtenir le consensus le plus large possible sur les principes et les normes démocratiques.
- L'UE représente l'exemple le plus solide de l'expansion des normes et des pratiques démocratiques, quoique l'exemple semble *sui generis*. Toutefois, d'autres travaux pourraient être exécutés pour développer les activités régionales de compte rendu et de surveillance, les réactions à la non-conformité et l'utilisation d'encouragements et de sanctions en faveur de la réforme démocratique.
- De nombreux organismes régionaux et trans-régionaux ont fait des progrès substantiels à l'égard de leur engagement à mettre en œuvre des principes démocratiques, bien que leurs passés, leurs capacités et leurs mandats différents offrent des possibilités différentes de contribution de la part du Canada et d'autres parties.
- Le Commonwealth, l'OSCE, l'OEA, l'UA, la SADC et la CEDEAO figurent parmi les organisations qui représentent pour le Canada les possibilités les plus prometteuses de défendre des thèmes ou des pays particuliers et de promouvoir des modèles multilatéraux ou régionaux de démocratie.
- La démocratie au plan local est souvent négligée et pourrait constituer un point de mire plus important des travaux régionaux visant à relever les défis en matière de sécurité humaine dans les milieux urbains.

Rapport final

Le présent rapport final résume les principales idées tenues dans le document de base établi par le MAECI pour la séance, dans les mémoires des experts et dans la conférence téléphonique tenue ultérieurement.

Démocratisation et conflits

Que devons-nous mieux comprendre au sujet de la démocratisation et des liens entre les conflits et la démocratie?

Depuis 1990, la promotion de la démocratie est devenue un objet explicite de la politique étrangère et d'aide dans une mesure en grande partie imprévisible avant la fin de la guerre froide. Les objectifs clés de cette promotion sont normalement de deux genres. Premièrement, on considère les valeurs et les institutions démocratiques comme un moyen de parvenir à des fins politiques ou économiques souhaitables, comme la sécurité (pour les États et pour les individus), la paix, le développement et la prospérité. Deuxièmement, on estime que certaines des valeurs de base de la démocratie libérale ont un mérite intrinsèque et une portée universelle, en particulier dans la mesure où les systèmes de gouvernance démocratiques libéraux sont fondés sur la protection, la participation et la responsabilisation en tant qu'éléments définissant la relation entre les États et les individus.

Un certain nombre de prémisses ont constitué les paramètres de base de cette téléconférence :

- L'existence de démocraties mûres et stables est normalement considérée comme souhaitable pour ce qui est d'accroître les perspectives de paix et de sécurité internationales. En même temps, le **processus** d'institution progressive de réformes démocratiques dans le but d'arriver à une forme de gouvernement démocratique plus stable et plus mûr est exigeant, et il suppose des choix importants au sujet de la conception des institutions démocratiques et de l'ordonnance de l'aide, entre autres.
- La démocratisation peut intensifier, aussi bien qu'atténuer, les tensions politiques dans des sociétés particulières. Comme plusieurs participants l'ont indiqué :

La démocratisation a tant la capacité d'atténuer les conflits que celle de les susciter, mais celle-ci est souvent la première à se manifester pour des raisons évidentes : elle suppose en effet des changements profonds dans la structure du pouvoir et dans la relation entre l'État et ses citoyens. Ceux qui sont susceptibles de perdre leur pouvoir et leurs privilèges se rendent rarement sans une certaine résistance....

...la démocratisation crée des possibilités de crises pour la sécurité humaine; de l'Algérie en 1992 à l'Iraq en 2006, la démocratisation (d'initiative nationale ou imposée de l'extérieur) peut s'accompagner de violence politique croissante. Les transitions politiques sont en soi déstabilisantes et supposent des changements sociaux profonds, et l'incertitude déclenchée par le changement alimente les craintes et contribue aux mentalités de recherche du pouvoir à tout prix.

On trouve la plupart des conflits actuels dans des États en transition politique, et une grande partie d'entre eux opposent des groupes ethniques, raciaux ou culturels, ou des sectes. Les institutions ou pratiques démocratiques, comme la liberté d'expression, les partis politiques et les élections, peuvent être utilisées de manières susceptibles d'intensifier, ou d'atténuer, les différences profondément ancrées entre ces groupes.

- Malgré la possibilité que la démocratisation accroisse les tensions politiques, on la considère normalement comme une partie intégrante d'approches durables et à long terme de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix.

...le défaut de mettre en place des mécanismes et des processus permettant de résoudre pacifiquement la concurrence pour le pouvoir et d'inclure la population pour fournir la base de l'autorité et de la légitimité du gouvernement ne fait qu'accroître la possibilité d'un retour à la violence comme moyen de parvenir à des fins. Le défaut d'appuyer les processus démocratiques et le fait de compter plutôt sur des marchés externes ou uniquement axés sur les élites ouvrent la voie à l'instabilité et minent la sécurité humaine à long terme.

Comme l'a dit un collaborateur, la démocratisation peut créer une série de « dilemmes temporels » : les résultats démocratiques sont souhaitables, et on les considère comme l'une des façons les plus sûres d'accroître les

perspectives de paix durable à long terme; en même temps, la démocratisation peut, à court terme, être associée à des niveaux accrus de tension politique et de risques pour la sécurité humaine. L'un des défis fondamentaux consiste alors à développer un sens plus aigu de la façon de promouvoir les institutions et les pratiques démocratiques de manières qui réduisent les possibilités de violence politique.

L'état de la démocratisation

Quelles sont les principales lacunes de nos connaissances au sujet de la démocratisation? Où le Canada peut-il ajouter une valeur?

Le premier segment des contributions du groupe d'experts a porté sur deux grands aspects du sujet, soit notre connaissance de la démocratisation, y compris son rapport avec les conflits, et certains des secteurs géographiques et thématiques dans lesquels le Canada pourrait jouer un rôle accru pour ajouter une valeur à la promotion de la démocratie à l'étranger.

L'un des participants a fait remarquer au départ que la démocratisation peut avoir lieu dans des genres d'États ou de contextes transitionnels fondamentalement différents. Les transitions à la démocratie dans des régimes autoritaires (comme ceux de l'Europe de l'Est) présentent des défis qui se distinguent souvent tout à fait de ceux auxquels font face les États qui sortent de la guerre civile et des accords de paix, et de ceux où règnent des conflits.

L'idée que la démocratie exige des « conditions préalables minimales » (sur les plans de la sécurité, de l'économie et du développement) pour s'implanter a en outre fait l'objet d'une discussion préliminaire. Toutefois, on était généralement d'avis qu'il faut considérer la démocratisation comme une partie **intégrante et initiale** d'approches durables et à long terme de la consolidation de la paix et du règlement des conflits. Là où l'on considère la démocratisation comme une chose à rechercher seulement après avoir atteint d'autres objectifs clés en matière de sécurité, d'économie ou de développement, des défis importants peuvent surgir. On s'inquiète notamment à cet égard de ce que la « démocratisation à retardement » n'entraîne l'enracinement d'un plus grand nombre de pratiques autoritaires qui sont difficiles à éliminer ou à réformer plus tard. Comme plusieurs participants l'ont fait remarquer :

Il existe bien plus d'exemples de pays qui, après un conflit, s'habituent à un autoritarisme légèrement modifié que de pays qui s'acheminent alors vers une véritable démocratisation. Dans ces

cas, les motifs de sécurité nationale sont immédiatement disponibles pour justifier la limitation de la démocratie. C'est pourquoi il importe au plus haut point de s'assurer que la démocratisation est un élément capital des programmes de rétablissement national dès le début. Il faut contester l'argument selon lequel la sécurité nationale l'emporte sur la démocratie.

...les processus de démocratisation présentent un dilemme temporel classique, à savoir que ce qui pourrait être fait à court terme pour limiter la violence – comme inciter les parties à conclure un pacte de partage des pouvoirs – pourrait saper les progrès de la démocratie à plus long terme en « gelant » les relations de pouvoir (comme on pourrait affirmer que ça a été le cas en Bosnie).

Plusieurs participants ont souligné qu'il existe des possibilités pour « tempérer », modifier ou définir des parties du processus politique de manières qui réduiront les incitations à la violence politique. On a mentionné en particulier les négociations ou les pactes préélectoraux comme un moyen de réduire les résultats politiques à somme nulle qui peuvent être associés à des victoires ou à des pertes électorales; les accords de partage des ressources et des pouvoirs peuvent faire de même. Toutefois, on a donné à entendre que notre compréhension du lien entre les pratiques de règlement ou de prévention des conflits (accords de partage des pouvoirs, négociations avec les mouvements rebelles, DDR, etc.) et les efforts de démocratisation (la tenue d'élections, la création de partis politiques, la concurrence publique pour les votes lors des élections, etc.) est généralement sous-développée. Comme l'a observé un participant :

Les experts en atténuation et prévention des conflits et en après-conflits dans le secteur public et à l'extérieur et les experts en promotion de la démocratie ne comprennent pas suffisamment le langage et les nuances de l'autre secteur pour assurer un croisement et des synergies maximales. Cela rappelle les hiatus d'il y a une décennie entre la promotion de la démocratie et celle des droits de la personne.

On a avancé qu'il serait possible de faire plus pour tirer les enseignements se dégageant de divers cas dans lesquels des options démocratiques ont été utilisées pour atténuer les possibilités de violence politique. Par exemple, on pourrait faire plus pour examiner des cas où la conception du système électoral et les accords sur la balance des pouvoirs ont été utilisés pour offrir à des concurrents des possibilités de participer à la gouvernance, pour garantir les droits des minorités et la répartition équitable des ressources de

l'État par le recours aux systèmes juridiques et à l'attribution des compétences, etc.

Tous les participants ont abordé la question de l'**ordonnance**. On était essentiellement d'accord pour dire que :

- l'ordonnance est une question qui concerne les décisions relatives à la question de savoir sur quelles institutions et pratiques démocratiques libérales insister à quel moment (par opposition aux questions relatives à la façon dont la promotion de la démocratie en général devrait se rattacher à la poursuite d'autres objectifs de développement, de sécurité et de paix);
- ces décisions seront fortement tributaires du contexte;
- cette caractéristique rend difficile de tirer des règles d'application générale au sujet de l'ordonnance « correcte » ou idéale de l'aide à la démocratie;
- mais que l'on pourrait peut-être tirer des « enseignements » généraux d'un grand ensemble de cas de démocratisation (au sujet desquels on manque d'études empiriques), et que ces enseignements pourraient être des points de référence ou de départ utiles pour des entités comme la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies; et,
- la participation d'un groupe très divers d'intervenants nationaux au processus d'élaboration des décisions relatives à l'ordonnance est essentielle. Ces décisions ne peuvent ni ne doivent être présentées comme le domaine exclusif des donateurs et des représentants spéciaux du secrétaire général; la propriété des décisions, et peut-être les négociations, doivent également avoir un caractère national.

Par opposition à l'ordonnance, plusieurs participants ont souligné l'importance de l'**équilibre** en matière d'aide à la démocratie, c'est-à-dire de la prestation relative de l'aide à trois genres clés d'acteurs (institutions de l'État, société civile et acteurs politiques).

Un État démocratique doit bâtir sa crédibilité. En même temps, les citoyens doivent être habilités à vérifier qu'il mérite leur confiance. Les partis politiques, les parlements et les médias indépendants ont un rôle capital à jouer, mais ici encore, celui-ci doit être envisagé dans le contexte donné (dans certaines situations, ces acteurs peuvent aussi jouer un rôle qui divise et qui provoque des conflits). Dans les endroits où les institutions officielles sont elles-mêmes trop profondément engagées dans le conflit, les organisations de la société civile peuvent avoir besoin d'un appui plus solide (p. ex., les organisations féminines lors des guerres des Balkans des années quatre-vingt-dix)...

On était généralement d'accord sur la nature de la démocratisation et sur les relations souhaitées entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide. Les participants ont convenu qu'il fallait comprendre et conceptualiser la démocratie comme un « processus » comportant divers éléments de nature à la fois institutionnelle et culturelle. L'aide à la démocratie est souvent axée sur les institutions politiques et leur réforme; toutefois, la culture politique qui entoure et soutient la réforme des institutions en constitue un élément fondamental. On a donné à entendre que notre compréhension de la culture politique locale et des institutions indigènes (celles qui peuvent fournir les composantes locales de la gouvernance démocratique) est souvent sous-développée. On a cité l'Afrique comme exemple géographique précis, mais des remarques semblables pourraient s'appliquer tout aussi bien aux efforts d'aide à la réforme démocratique déployés en Afghanistan, en Iraq et ailleurs.

On a en général présumé qu'une culture démocratique libérale remplacera simplement les autres cultures politiques si les institutions et les processus sont en place. Cela ne semble pas être le cas, et nous la voyons plutôt domestiquer par les autres cultures, ce qui sape souvent les dispositifs institutionnels démocratiques. Il nous faut un plus grand nombre d'analyses sur les cultures politiques, et nous devons déterminer lesquels de leurs aspects nous pouvons utiliser pour favoriser la démocratie, et lesquels doivent être supplantés, ainsi que les mécanismes voulus pour le faire.

On était en outre d'accord sur l'idée que la démocratie doit être conçue non pas simplement comme un état final statique ou idéal auquel tend un processus de réforme. Sur le plan conceptuel, la démocratie et la démocratisation se prêtent à des distinctions de degrés. Il pourrait par conséquent être plus éclairant de situer les États et les pratiques politiques le long d'un continuum selon qu'ils sont « plus ou moins » démocratiques (en degrés ou nuances de « couleur démocratique »), au lieu de les présenter comme démocratiques ou non démocratiques d'une manière tranchée en noir et blanc, ou binaire. Comme l'a dit un participant, le processus de réforme démocratique doit aussi être considéré comme « long, lent, plein de risques et réversible »; il doit être enraciné dans des élans nationaux internes vers le changement politique; il doit être préconisé par des agents de changement locaux, et la propriété du processus de réforme doit se situer à l'échelle locale.

...la démocratisation est fondamentalement un processus interne qui exprime les besoins et les désirs des gens d'être dotés d'un gouvernement responsable et qui répond à leurs attentes. Le défi, pour la communauté internationale, consiste à trouver de meilleures façons de soutenir ces aspirations. Nous savons que la

démocratisation est un processus lent qui exige des changements et un apprentissage constants, mais les méthodes communes utilisées pour fournir l'aide à la démocratie continuent d'être à court terme, discontinues et tributaires d'organismes extérieurs.

Les participants étaient en outre d'accord sur certains des principaux éléments de ce que l'on pourrait décrire comme la relation optimale (sinon réelle) entre les acteurs externes et les acteurs internes, c'est-à-dire entre les personnes qui fournissent l'aide à la démocratie et celles qui la reçoivent. Cette aide doit viser fondamentalement à favoriser un programme de changement politique conçu au pays même. Elle ne doit pas consister en l'exportation d'un « produit démocratique » préemballé, ni en l'imposition de modèles étrangers (ni en donner l'impression). L'intégrité de la part des personnes qui fournissent l'aide sera essentielle à son efficacité et à la perception de sa légitimité par les bénéficiaires.

Plusieurs des participants ont signalé des cas où la réalité ou la perception de la promotion de la démocratie allaient à l'encontre de cet idéal et nuisaient au sentiment de légitimité ou d'intégrité entourant l'aide à l'étranger. L'application inégale des conditionnalités en Afrique (là où les intérêts économiques ou de sécurité pourraient tempérer la rigueur avec laquelle elles sont appliquées) a été citée à titre d'exemple. De l'avis de plusieurs commentateurs, la « militarisation » du changement démocratique en Iraq a aussi nui à l'image d'une entreprise dans le cas de laquelle la perception des moyens employés semble influencer de façon directe et importante sur la réalisation et la légitimité des fins poursuivies.

Un participant a mentionné que la question de la volonté politique soutenue pour appuyer les efforts de réforme se pose tant pour les bénéficiaires de l'aide que pour les donateurs. Ces derniers voient trop souvent dans la tenue d'élections une stratégie de sortie en ce qui concerne l'aide. Les donateurs recherchent naturellement des résultats rapides et mesurables, alors que les élections et la réforme démocratique devraient être considérées plus généralement comme un élément d'une stratégie plus large et à plus long terme pour poursuivre une paix durable.

Il existe pratiquement un consensus, au moins au niveau verbal, touchant l'idée que la promotion de la démocratie est une entreprise à long terme et qui présente de nombreux aspects. Néanmoins, nous avons vu des cas où elle est définie en pratique comme une « balle magique » immédiate et unidimensionnelle... [Toutefois,] les élections ne peuvent constituer une stratégie de sortie.

Les donateurs internationaux peuvent être disposés à assumer des « **niveaux de risque** » très différents pour appuyer la réforme démocratique. Pour les acteurs de l'extérieur, l'objectif le plus important – et le plus immédiat – dans les situations de conflit consiste souvent à faire cesser la violence. Une fois que les hostilités ouvertes ont cessé ou diminué, les acteurs nationaux peuvent être disposés à assumer de plus grands risques dans le but de parvenir à d'autres résultats souhaitables (justice, changement démocratique), par contraste avec les niveaux de risque des acteurs de l'extérieur ou des donateurs. On a cité l'Afghanistan comme exemple de cas où certaines des demandes internes de justice n'ont pas été satisfaites en raison de l'insuffisance des mesures de sécurité nécessaires pour protéger les témoins et les jurys.

Suggestions et autres idées

Suivent un certain nombre d'idées ou de suggestions découlant (ou, dans certains cas, distinctes) des points précédents.

- La conversion de mouvements rebelles en partis politiques est un sujet à propos duquel nos connaissances sont insuffisantes – en particulier pour ce qui est d'encourager et d'aider cette transformation, d'entretenir des rapports avec ces groupes, et d'analyser la mesure dans laquelle la participation aux élections et au processus politique aide (ou peut aider), en fait, à modérer ces groupes. Le cas de l'Afrique du Sud, où des mouvements de libération se sont transformés avec succès en partis politiques, pourrait offrir des enseignements importants, tandis que le Mozambique fournit un exemple de réussite relative où la fin d'une guerre civile a opposé d'anciens combattants les uns aux autres dans le cadre d'un processus politique. Dans ce contexte, un commentateur a mentionné le recours à l'amnistie à titre d'exemple de pratique qui, dans certains cas, mènera à la paix et à la réforme politique, tandis que, dans d'autres, elle pourra être perturbatrice du point de vue de la consolidation de la paix et de la démocratie. On devrait aussi examiner dans cette optique le rôle d'autres mécanismes, comme les commissions vérité et réconciliation.
- Un certain nombre de questions entourant les élections et la violence pourraient être examinées plus à fond, notamment :
 - la tenue d'élections dans des pays ou des contextes où des conflits sont en cours (y compris l'analyse des possibilités d'arriver à des règlements négociés de ceux-ci);
 - l'élaboration d'outils ou d'indicateurs qui aideraient à prévoir la violence électorale;
 - une étude plus poussée du recours à des codes de conduite, pactes, accords préélectorales, etc. pour éviter que les élections ne soient considérées comme un jeu à somme nulle du fait de leurs

- conséquences politiques et réduire ainsi les incitations à la violence (à cette réserve importante près que l'on a reproché aux pactes préélectorales d'ancrer les divisions de la guerre et de réduire le sérieux des élections lorsqu'elles ont lieu);
- l'étude du rôle des organisations de la société civile pour atténuer les possibilités de violence grâce à une « surveillance des actes de violence » (par le recours à des systèmes de première alerte, la surveillance des campagnes électorales, la tenue de forums de discussion, l'organisation de campagnes de jeunes contre la violence, l'animation de comités consultatifs composés de représentants de tous les partis, etc.).
 - On a mentionné que le Canada pourrait envisager d'établir une commission chargée d'explorer la démocratisation. (Ou – peut-être plus modestement – le Canada pourrait commander des recherches additionnelles sur des thèmes comme ceux mentionnés ci-dessus, et d'autres, dans le cas desquels les « enseignements tirés » pourraient intéresser des entités comme la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et d'autres parties engagées dans l'élaboration de recommandations sur la consolidation de la paix et la démocratisation, et être pertinents concernant les pratiques exemplaires, les principes et/ou les normes que des organisations pourraient vouloir adopter.)

Points forts du Canada

Un certain nombre d'opinions ont été exprimées touchant la mesure dans laquelle le Canada a une approche unique ou des points forts nationaux ou démocratiques particuliers pour ce qui est d'apporter une aide en matière de démocratie. On a donné à entendre que le Canada a un rôle potentiellement très limité à jouer pour ce qui est de promouvoir la réforme démocratique dans des États non démocratiques puissants; d'autres États ou contextes se prêteront davantage au changement démocratique soutenu par le Canada ou y seront plus réceptifs.

Un participant a signalé que le Canada est considéré non pas tant comme « unique », que comme État de même opinion que d'autres pays qui ont des valeurs et des approches semblables (il a cité la Norvège et la Suède comme points de comparaison). En termes très généraux, le Canada a de bonnes réalisations à son crédit (on a mentionné expressément les missions de maintien et de consolidation de la paix), et on ne considère pas qu'il a des intentions cachées. Comme l'a constaté un participant :

Les pays comme le Canada, les pays nordiques, la Suisse et certains autres États ont un avantage comparatif important du fait qu'ils ne sont pas considérés comme des puissances mondiales ni

comme d'anciennes puissances coloniales pouvant avoir des intentions politiques ou stratégiques cachées lorsqu'ils apportent une aide en matière de démocratie. En conséquence, leur aide bilatérale à l'édification de la démocratie peut probablement surmonter plus facilement certaines suspicions et réticences.

Un certain nombre de thèmes ont été évoqués en tant que points forts possibles pour le Canada, dont les liens entre la démocratie et le bien-être social/la justice sociale, les enseignements tirés des missions de maintien de la paix passées, ainsi que le fédéralisme, les droits des minorités, la lutte contre la corruption, la politique fiscale, et les politiques de promotion de la tolérance. Le Soudan, le Zimbabwe, Haïti, le Burundi, le Nigeria, le Kenya, la République démocratique du Congo, le Swaziland, la Macédoine, le Monténégro, le Liberia, le Nicaragua, la région andine (en particulier la Bolivie) et le Sri Lanka ont été désignés parmi les pays où le Canada pourrait peut-être apporter une contribution importante à la promotion de la démocratie.

Les participants ont exprimé plusieurs opinions sur le pour et le contre de la **formation des partis politiques**. On a signalé que le Canada avait d'abord décidé, à la fin des années 1980, de ne pas se mêler de cet aspect de la démocratisation surtout parce qu'il s'inquiétait de s'immiscer dans la politique intérieure de pays étrangers. Mais on accorde maintenant plus d'attention à l'idée que le Canada devrait faire plus dans ce domaine (soit par une augmentation du financement, par une formation en matière de leadership ou de travail parlementaire, soit, par exemple, par la création de nouvelles capacités canadiennes à cet égard). Sur ce dernier point, un participant a suggéré que le Canada réfléchisse sérieusement aux points forts uniques du système canadien de partis politiques – c'est-à-dire comment exploiter les forces ou les caractéristiques canadiennes uniques grâce auxquelles le Canada pourrait apporter une nouvelle contribution à ce genre de travail s'il suivait l'exemple de l'Allemagne, des Pays-Bas ou des États-Unis. On a convenu que la formation des partis politiques représente une tâche essentielle dans le cadre des activités de démocratisation (qu'elle soit assurée par le Canada ou par d'autres parties), et que la prestation d'aide dans ce domaine donne beaucoup d'importance à l'intégrité, à l'impartialité et à l'inclusivité des activités qu'elle comporte.

Options multilatérales et bilatérales

Que devrions-nous attendre des Nations Unies? Vaut-il mieux poursuivre la démocratisation au niveau régional? Qu'est-ce qu'il vaut mieux laisser aux donateurs bilatéraux?

Le deuxième segment de la discussion, plus court, a porté sur la promotion de la démocratie aux niveaux international et régional. En particulier, il a été demandé au groupe de réfléchir à certaines des forces et des faiblesses des différents « canaux » (international et régional; multilatéral et bilatéral) par lesquels l'aide à la démocratie peut passer ou être acheminée, ainsi qu'aux différentes façons dont les normes démocratiques peuvent s'implanter et se développer. Les remarques orales ont été limitées principalement aux Nations Unies et aux organisations régionales.

On convient généralement que l'UE représente l'exemple le plus patent de la consolidation et de l'expansion des normes et des pratiques démocratiques par la combinaison de divers encouragements et incitations (politiques, économiques et de sécurité) au changement démocratique. Mais on a par ailleurs fait remarquer que l'expérience de l'UE est plutôt unique, en ce sens que l'on n'en trouve pas facilement les conditions ailleurs.

C'est une situation difficile à reproduire.... Les avantages financiers possibles de l'appartenance à l'UE, alliés au sceau de légitimité supplémentaire qui l'accompagne sur la scène internationale, constituent de puissantes incitations. Aucun autre acteur régional ne peut offrir tout à fait les mêmes avantages. Cela signifie non pas qu'il n'existe aucune incitation dans d'autres régions, mais simplement que l'on ne devrait pas nécessairement considérer les exemples européens comme des modèles pouvant être reproduits dans d'autres régions.

On était d'accord sur l'idée que les Nations Unies peuvent jouer un rôle utile pour appuyer la réforme démocratique, par exemple au moyen d'une aide technique englobant les élections et d'autres aspects du processus démocratique ainsi que le soutien de la paix et d'autres opérations liées au renforcement des États et des institutions.

... dans les États sortis de la guerre, les réalisations des administrations de transition des Nations Unies, au moins pour ce qui est de la tenue de premières élections d'après-guerre acceptées, sont remarquablement bonnes... Les cas où l'ONU est le plus susceptible d'intervenir directement dans des situations de démocratisation qui touchent la sécurité humaine sont ceux où des opérations de paix multidimensionnelles sont mises en œuvre et où elle assume un rôle direct dans la démocratisation en surveillant la gestion des élections, en constituant des gouvernements provisoires, en assurant la sécurité pour les élections, en surveillant les droits de la personne, et en favorisant une suite stable et durable après la tenue des élections. Des recherches ont révélé que les interventions des Nations Unies sont

plus fructueuses lorsqu'il s'agit d'accomplir des transitions orageuses (comme en Sierra Leone, au Libéria ou au Timor), mais que les périodes de transition sont trop courtes et ne mènent pas nécessairement à des États stables.

On a fait une distinction entre les domaines d'activité « pratique » (c.-à-d. plus opérationnel) et politique des Nations Unies. Malgré le manque de « siège institutionnel » clair pour la promotion de la démocratie aux Nations Unies, on a avancé qu'il existe divers « points d'entrée » pour promouvoir la réforme démocratique au niveau pratique. On a mentionné en particulier le nouveau Conseil des droits de l'homme, la Commission de consolidation de la paix, le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, les rapports sur le développement humain produits par le PNUD, ainsi que la gestion par les Nations Unies de catastrophes naturelles et de crises de santé particulières, la négociation de traités, etc., qui comportent tous différents points d'intersection avec la promotion de la démocratie. Au niveau opérationnel, le fait que les opérations de soutien de la paix s'appuient souvent sur des mandats de courte durée qui ne tiennent peut-être pas pleinement compte d'objectifs à long terme (p. ex., la démocratisation) présente un défi.

On a par ailleurs signalé la mesure dans laquelle la promotion de la démocratie est empreinte d'émotions politiques et contestée. Cela comprend un manque de consensus politique international clair touchant la mesure dans laquelle la démocratie est en fait au centre des buts de base des Nations Unies, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité et la promotion du développement et des droits de l'homme. À cet égard, les membres du groupe d'experts ont exprimé des opinions divergentes touchant la mesure dans laquelle le soutien de la démocratie pourrait en venir à être considéré comme une partie de la raison d'être des Nations Unies. Un participant a signalé que le fait de préconiser trop fermement la démocratie aux Nations Unies pourrait miner (pour certains) la légitimité de l'organisation et l'efficacité de ses interventions ailleurs :

L'hésitation de l'institution tient non pas seulement au respect des principes de non-ingérence de la Charte, mais aussi à l'association marquée et directe de la démocratie, et plus particulièrement des efforts de démocratisation, aux États démocratiques libéraux de l'Ouest. Nous pouvons soutenir que l'un des avantages de l'intervention des Nations Unies touchant la démocratisation est qu'elle pourrait atténuer cette perception du fait de la composition plus large de l'Organisation. Toutefois, un autre résultat pourrait être plus probable et plus nuisible. Un mandat de démocratisation active de la part des Nations Unies pourrait en effet saper l'Organisation en la plaçant plus fermement qu'elle ne l'est déjà, dans l'esprit de certains, sous l'influence de l'Ouest, en particulier des États-Unis. En conséquence, la capacité

d'accomplir des progrès dans d'autres travaux de l'ONU pourrait être entravée par l'activité qu'elle devrait déployer pour combattre la résistance à ses efforts de promotion de la démocratisation.

On a signalé que les diverses **organisations régionales** ont des histoires, des capacités et des mandats fondamentalement différents, et qu'il existe par conséquent différentes possibilités d'intervention de la part du Canada et d'autres parties. Comme le Canada est membre de nombreuses organisations intergouvernementales et régionales, on a avancé généralement que ces tribunes (en particulier l'ONU, le Commonwealth, l'OSCE et l'OEA) lui fournissent des possibilités de se faire le champion de thèmes ou de pays particuliers et de mettre en avant des modèles multilatéraux ou régionaux de promotion de la démocratie. On a exprimé une certaine inquiétude au sujet des récentes tendances politiques de l'OSCE et de l'OEA et suggéré que le Canada pourrait jouer un rôle positif à cet égard. On a mentionné, notamment, que la SADC et la CEDEAO seraient des organisations sous-régionales où le Canada ou d'autres parties pourraient apporter plus d'aide touchant les aspects normatifs, d'observation et opérationnels de la promotion de la démocratie au niveau régional.

Une obligation importante pour les organisations régionales consiste à lier plus efficacement les réactions à la non-observation des normes mondiales et régionales (touchant la fraude électorale, par exemple). La surveillance tend à être sporadique (lors d'activités électorales, par exemple), tandis que la non-observation des normes régionales se produit quotidiennement et s'étale dans le temps (comme les restrictions imposées aux médias).

On a aussi mentionné que l'on pourrait examiner plus à fond le recours à des incitations et à des sanctions pour assurer une plus grande observation des normes régionales et internationales, et que le Canada pourrait faire plus pour soutenir la croissance des groupes régionaux rattachés à des réseaux mondiaux qui s'occupent d'effectuer le changement démocratique et de faire pression pour l'instaurer.

En plus du travail aux niveaux international, régional et national, plusieurs participants ont souligné le caractère fondamental de la **gouvernance au niveau local**, qui est également un aspect communément négligé. C'est souvent au niveau local que les citoyens « sentent » leur système politique et se font des opinions sur celui-ci et sur sa capacité d'assurer des résultats clés. Cet aspect devrait par conséquent être l'un des principaux domaines de concentration des efforts d'amélioration ou de rétablissement du rapport

entre les citoyens et leurs institutions dans les situations d'avant et d'après-conflit.

La démocratisation et la gouvernance à l'échelon local et municipal sont certainement des questions importantes, particulièrement dans le cadre des opérations de consolidation de la paix. Le rôle de la démocratie locale dans un processus de consolidation de la paix est multiple : premièrement, assurer la sécurité à la population locale grâce à l'établissement d'autorités locales compétentes, autonomes et légitimes; deuxièmement, s'assurer que la prestation de l'aide humanitaire et des services de base se fonde sur la transparence, la responsabilité, la participation des bénéficiaires, une relation directe avec les autorités locales et une bonne compréhension des besoins locaux; troisièmement, concevoir des cadres de gouvernement local qui appuient la gestion des conflits, et enfin, faire participer la société civile, et en particulier les jeunes, à tous les efforts de consolidation de la paix et de promotion de la démocratisation.

On a souligné en même temps que la politique locale s'insère invariablement dans d'autres sphères politiques qui circonscrivent le niveau local et exercent un contrôle sur celui-ci, de sorte que la participation au niveau provincial ou des États et au niveau national sera également nécessaire. On a en outre fait remarquer que les différences entre les cadres urbain et rural peuvent influencer fortement sur les crises politiques, ou en constituer des éléments.

Un participant a indiqué qu'il existe une bonne possibilité de donner une orientation régionale à certains des travaux faits par le MAECI dans les villes en matière de démocratisation et de sécurité humaine. L'un des buts des programmes dans ce domaine pourrait être de favoriser l'accroissement des liens et de la constitution de réseaux entre les maires, les conseils locaux et les ONG œuvrant dans les villes. On a signalé que cela est particulièrement important en Afrique, où l'urbanisation a concentré les préoccupations de démocratisation et de sécurité humaine dans les grandes villes grouillantes de monde. Des efforts comme l'encouragement de l'apprentissage transfrontalier par l'organisme Cités et Gouvernements Locaux Unis, en Afrique, pourraient constituer une initiative régionale fructueuse qui viserait à améliorer le professionnalisme parmi les artisans de première ligne de la démocratie et de la sécurité humaine.