

Réponse du gouvernement au huitième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international : « Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international du développement démocratique »

Nouvel accent sur l'aide à la démocratie

Le 2 novembre, 2007

Canada

Nouvel accent sur l'aide à la démocratie

Introduction

Le 11 juillet 2007, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes a déposé son Huitième Rapport, intitulé « Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique ».

Le gouvernement accueille avec satisfaction l'évaluation et les recommandations significatives du Comité permanent dans ce secteur essentiel de la politique internationale et remercie ses membres ainsi que les hauts fonctionnaires et les experts qui ont témoigné devant le Comité pour leur précieuse collaboration.

Soutenir la liberté et la démocratie est une priorité essentielle du gouvernement du Canada. Le rapport du Comité contient de précieux conseils sur ce que le Canada peut faire pour accroître les répercussions et l'efficacité de ses investissements dans le développement démocratique à l'étranger.

Le Comité a soulevé un certain nombre de questions et de recommandations importantes. Il a reconnu la difficulté d'évaluer l'efficacité du soutien canadien au développement démocratique et a demandé une évaluation indépendante de tous les fonds publics consacrés à cet effet. Le Comité a recommandé l'élaboration d'une politique claire et exhaustive sur l'aide canadienne à la démocratie et demande que le Canada investisse davantage dans le développement d'une connaissance pratique et la recherche. Enfin, le Comité a souligné le besoin de créer de nouvelles institutions qui amélioreraient le leadership du Canada dans ce domaine.

Le gouvernement voit le rapport du Comité de façon positive et prendra des mesures pour mettre davantage l'accent sur l'aide à la démocratie à titre de grande priorité au niveau international. Ces mesures viseront cinq objectifs :

- ▶ Une politique ciblée
- ▶ Des connaissances améliorées
- ▶ Une coordination améliorée des organisations canadiennes
- ▶ Une évaluation améliorée et une communication améliorée des résultats
- ▶ Une évaluation stratégique de la capacité du Canada

Le gouvernement maintiendra son approche d'investissement dans le vaste secteur du développement démocratique, qui comprend également les droits de la personne, la primauté du droit et la reddition de comptes des institutions publiques, et se concentrera davantage sur le secteur particulier de *l'aide à la démocratie*.

Le gouvernement du Canada mettra en place :

1. Une politique ciblée

- ▶ Élaborer un *énoncé de politique pangouvernementale* pour le secteur particulier de l'aide à la démocratie (dans les six mois suivant le dépôt de la réponse du gouvernement).

2. Des connaissances améliorées

- ▶ Mettre sur pied un programme canadien de recherche sur l'aide à la démocratie et un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie afin de développer une connaissance des défis auxquels la démocratie est confrontée dans des contextes nationaux précis.
- ▶ Effectuer des évaluations exhaustives de la gouvernance dans certains pays pour guider nos principaux programmes bilatéraux d'aide à l'étranger.

3. Une coordination améliorée des organisations canadiennes

- ▶ Élargir et renforcer le Conseil de la démocratie du gouvernement canadien ainsi que des organisations non gouvernementales qui sont actives dans le domaine de l'aide à la démocratie.
- ▶ Établir un dialogue annuel sur la démocratie pour renforcer la communauté de pratique canadienne.
- ▶ Établir un fonds pour les transitions vers la démocratie au sein du programme Glyn Berry pour la paix et la sécurité du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) afin d'appuyer les efforts diplomatiques d'aide à la démocratie.

4. Une évaluation et une communication améliorées des résultats

- ▶ Publier un nouveau *Rapport annuel de l'ACDI sur les résultats du développement* et un nouveau *Rapport annuel sur l'aide à la démocratie* qui rend compte des résultats produits par le Canada.

5. Une évaluation stratégique de la capacité du Canada

- ▶ Mandater un groupe d'experts pour évaluer les capacités des organisations canadiennes actuelles qui sont actives dans les domaines du développement démocratique et de l'aide à la démocratie et pour trouver des moyens d'améliorer les résultats du Canada. Son étude

tiendra compte de la recommandation du Comité de créer de nouvelles institutions vouées au développement démocratique à l'échelle internationale et d'examiner aussi bien les modèles canadiens que les modèles d'autres pays.

Le développement démocratique : une priorité du gouvernement du Canada

Le développement démocratique est une priorité de la politique étrangère du Canada et de l'aide canadienne au développement. La liberté et la démocratie sont des valeurs qui donnent aux gens, dans le monde, l'espoir de rêver et le courage de défendre ce en quoi ils croient. Le gouvernement a réaffirmé son engagement à l'égard de ces valeurs dans le discours du Trône d'octobre 2007.

Le développement démocratique fait progresser les intérêts du Canada parce qu'il offre la meilleure chance de stabilité, de prospérité et de protection des droits de la personne à long terme. Il contribue également à la réduction de la pauvreté et au développement durable à long terme.

La réputation internationale du Canada à titre de pays qui soutient les valeurs, les processus et les institutions démocratiques dans le monde découle de notre expérience en matière de fédéralisme, de traditions juridiques pluralistes et de la Charte des droits et libertés ainsi que de notre approche du bilinguisme, de l'inclusion et du multiculturalisme. Elle repose également sur les principes de liberté, les droits de la personne et la primauté du droit.

Contrairement à d'autres pays, le Canada n'est pas perçu comme un pays favorisant un programme en particulier ou faisant passer une version de la démocratie avant une autre. Au contraire, le Canada est perçu comme étant un associé et un partisan d'efforts locaux. Cette réputation fait du Canada un partenaire précieux dans le cadre d'initiatives internationales visant à soutenir le développement démocratique.

L'aide canadienne fait avancer les choses

Conformément à cette priorité, le Canada contribue de façon importante au développement démocratique.

Le Canada utilise son influence pour soutenir le développement démocratique par l'intermédiaire de ses relations diplomatiques et souvent en collaboration avec d'autres pays aux vues similaires. Par exemple, dans l'ancienne Tchécoslovaquie et l'Afrique du Sud de l'apartheid, le Canada a soutenu les dissidents, surveillé les violations des droits de la personne et s'est montré solidaire des citoyens s'efforçant d'instaurer la démocratie. Plus récemment, le Canada a soutenu la démocratie notamment en Afghanistan, au Bélarus, au Myanmar, en Chine, en Éthiopie, au Soudan, en Ukraine et au Zimbabwe.

Comme le Comité l'a indiqué, soutenir l'émergence de la démocratie dans les États fragiles comme l'Afghanistan et Haïti représente un investissement à long terme et le Canada doit rester dans la course pour aider à influencer le cours des choses.

Le Canada participe activement aux activités menées dans l'hémisphère pour promouvoir la démocratie, notamment par son leadership et son soutien à l'Organisation des États américains (OEA) et à sa Charte démocratique interaméricaine. La Charte démocratique est un jalon non seulement parce qu'elle énonce les éléments essentiels de la démocratie, mais aussi parce qu'elle souligne les engagements des États membres de l'OEA à l'égard de la promotion collective de la démocratie. En mars 2007, le gouvernement du Canada a annoncé une subvention pour stimuler les travaux de l'OEA dans le domaine de la promotion de la démocratie électorale afin de tirer parti des progrès appréciables accomplis dans la région.

Toutefois, la majeure partie des efforts du Canada à ce jour a été accomplie par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), par le biais de l'aide au développement, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux. L'ACDI soutient le développement démocratique par l'intermédiaire d'une vaste gamme d'organismes d'exécution qui comprennent des ministères fédéraux, des organismes indépendants, des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales, des gouvernements nationaux et des institutions multilatérales. L'aide au développement démocratique de l'ACDI a augmenté au fil des ans, passant de 223 millions de dollars en 1996 à 473,8 millions de dollars en 2006, une augmentation de 112 p. 100.

Notre aide au développement démocratique a permis de produire des résultats tangibles.

Le Canada continuera à offrir son aide internationale par l'intermédiaire de l'ACDI et d'une approche élargie du développement démocratique qui complétera l'aide à la démocratie par des mesures visant à renforcer la reddition de compte des institutions publiques, les droits de la personne et la primauté du droit, notamment des mesures pour combattre la corruption et réduire la pauvreté. Des programmes pour la démocratie et la gouvernance feront partie de tous les principaux programmes bilatéraux de l'ACDI. Cela sera réalisé en partenariat avec d'autres donateurs afin d'accroître l'efficacité de l'aide. Le Canada s'est récemment engagé à verser une contribution de 1,8 million de dollars sur trois ans à une initiative de coordination regroupant plusieurs donateurs appelée Partenariat pour la gouvernance démocratique.

Cette mesure sera combinée à d'autres mesures importantes prises pour recentrer l'aide internationale du Canada dans un nombre moins élevé de pays, où le Canada peut obtenir des résultats tangibles. Nous prévoyons que le Canada sera l'un des principaux donateurs dans ces pays, ce qui nous permet de concentrer nos investissements en développement dans les secteurs où l'aide du Canada peut être la plus efficace. En outre, nous mettons davantage l'accent sur la promotion de la démocratie dans les Amériques. La nouvelle Stratégie pour les Amériques place la démocratie au cœur du réengagement du Canada auprès des Amériques, avec la prospérité et la sécurité.

Le besoin de se concentrer sur l'aide à la démocratie

Bien que le gouvernement fasse une contribution importante au développement démocratique, il a entendu l'appel du Comité l'invitant à faire davantage d'efforts.

Depuis que le Canada a élaboré ses premières politiques d'aide au développement démocratique, le contexte international a changé. Au cours de la dernière décennie, la croissance du nombre de démocraties s'est stabilisée. Les faits démontrent que de nombreux pays retournent à des formes de gouvernement non démocratique. Au moment où des progrès sont réalisés dans certains pays, dans d'autres pays la démocratie se heurte à des obstacles considérables et sa fragilité est de plus en plus apparente. Le développement économique et une bonne gouvernance ne donnent pas nécessairement lieu à une transition vers la démocratie.

Ce gouvernement se concentrera davantage sur l'aide à la démocratie à titre de secteur distinct de ses politiques et de ses programmes. L'aide canadienne à la démocratie renforcera les processus démocratiques qui donnent aux citoyens une plus grande voix au chapitre des décisions qui affectent leur vie, avec un accent sur les élections, les parlements, les médias indépendants, les partis politiques et la société civile. Notre aide sera conçue pour relever les défis auxquels la démocratie est confrontée dans le contexte de différents pays et pour porter une attention particulière à la qualité et à la durabilité.

1. Une politique ciblée pour l'aide canadienne à la démocratie

Pour mettre davantage l'accent sur l'aide à la démocratie, il faudra plus que ces mesures immédiates. Le ministre des Affaires étrangères et la ministre de la Coopération internationale élaboreront un *énoncé de politique pangouvernementale sur l'aide à la démocratie à l'étranger*. L'énoncé de politique déterminera les objectifs, les résultats et le rôle des principaux organismes canadiens concernés et aidera à assurer l'orientation et la coordination efficaces des efforts.

Nouvelle mesure

- ▶ **Élaborer un énoncé de politique pangouvernementale pour le secteur particulier de l'aide à la démocratie (dans les six mois suivant le dépôt de la présente réponse du gouvernement).**

2. Des connaissances améliorées

L'histoire nous enseigne que la démocratie doit provenir de l'intérieur et être dirigée par les gens du pays où elle est mise en place. Cette condition est encore plus importante dans les États fragiles et dans les pays qui sortent d'un conflit. L'expérience des 15 dernières années démontre que trop

souvent, l'aide à la démocratie est offerte par l'intermédiaire de modèles de démocratie généralisés et mal assortis à des pays dont les situations et les circonstances sont très différentes.

Afin de concevoir cette aide en fonction des défis particuliers auxquels la démocratie fait face dans différents pays, le Canada aura besoin de connaissances et d'une capacité de recherche accrues. Le gouvernement reconnaît la recommandation du Comité à cet effet et prendra les mesures nécessaires pour mettre en place un avantage comparatif canadien en matière d'aide démocratique axée sur la connaissance.

L'ACDI fera en sorte que les évaluations de gouvernance guident ses programmes bilatéraux pluriannuels dans les pays qui reçoivent le plus d'aide. Ces évaluations nous aideront à mieux comprendre le système de gouvernance dans les pays où notre soutien peut avoir une incidence maximale. Les évaluations de l'ACDI seront effectuées en étroite collaboration avec le MAECI afin d'assurer la cohérence avec les analyses politiques de nos missions à l'étranger et les objectifs de notre politique étrangère. Les évaluations seront également coordonnées avec d'autres pays donateurs ayant des vues similaires conformément aux principes de l'efficacité de l'aide.

Le Canada continuera à utiliser efficacement sa présence diplomatique pour comprendre les réalités locales et exercer son influence. Nos relations bilatérales avec les États et le réseau canadien des missions à l'étranger constituent une excellente base et permettent au Canada de comprendre les dynamiques politiques des démocraties naissantes. Comme le Comité l'a souligné, il est essentiel d'avoir une image exacte et à jour de ce qui se passe dans les endroits où le Canada apporte une aide à la démocratie. Les diplomates canadiens sont une source essentielle d'information, car ils assurent une étroite relation entre les analyses sur le terrain, la gestion des relations bilatérales et les efforts de défense des intérêts.

Le Canada établira de nouvelles capacités à l'extérieur du gouvernement. En premier lieu, le gouvernement établira un programme de recherche pour les partenaires de la démocratie dans une institution de recherche ou de politiques existante afin de soutenir la recherche locale dans les pays en démocratisation et obtenir de l'information pour mieux comprendre les dimensions locales de l'aide à la démocratie. Cette mesure sera assortie de la mise en place de chaires de recherche sur l'aide à la démocratie à l'échelle du Canada. Cela permettra aux Canadiens d'approfondir leur expertise et leur connaissance.

Nouvelle mesures :

- ▶ **Établir un programme canadien de recherche sur l'aide à la démocratie et un programme de recherche et d'études pour les partenaires de la démocratie afin de développer une connaissance des défis auxquels et confrontée la démocratie dans les contextes nationaux précis.**
- ▶ **Mener de évaluations de gouvernance nationale qui guideront nos programmes bilatéraux d'aide au développement.**

3. Une coordination améliorée des organisations internationales

Le gouvernement a entendu l'appel du Comité afin d'améliorer la cohérence et la coordination de l'aide au développement démocratique au sein des pays donateurs et sur une base multilatérale.

Des améliorations sont actuellement apportées à la coordination du travail en matière de développement démocratique du Canada. La création du Bureau de la gouvernance démocratique (BGD) à l'ACDI en octobre 2006 améliore l'efficacité de l'aide canadienne au développement démocratique en rehaussant l'engagement de l'expertise canadienne, en favorisant une approche coordonnée de l'ACDI et du gouvernement, et en élargissant la base de la connaissance et des pratiques exemplaires au Canada et dans le monde entier. Le Bureau est déjà devenu la plaque tournante du soutien institutionnel de l'ACDI à un éventail d'organisations canadiennes et internationales clés engagées dans le développement démocratique.

Le MAECI mettra en place une enveloppe de l'aide aux transitions vers la démocratie au sein du Programme Glyn Berry pour la paix et la sécurité afin de soutenir les efforts diplomatiques du Canada à l'appui de la démocratie.

Par l'intermédiaire du MAECI et de l'ACDI, le gouvernement soutiendra et aidera à élargir le Conseil de la démocratie, un groupe d'organisations canadiennes clés (CRDI, Élections Canada, Droits et démocratie, le Centre parlementaire, le Forum des fédérations et l'Institut national de la magistrature) qui fournit de l'aide à la démocratie à l'étranger. Le Conseil de la démocratie organisera un dialogue annuel sur la démocratie et d'autres activités d'importance visant à réunir la communauté de pratique canadienne pour discuter des principaux enjeux et thèmes dans le domaine de l'aide à la démocratie. Avec le temps, le Conseil sera invité à élargir le nombre de ses membres pour inclure d'autres acteurs canadiens et internationaux qui aideront le Canada à se positionner fermement aux premiers rangs de la connaissance mondiale sur l'aide à la

démocratie.

Nouvelle mesures

- ▶ **Élargir et renforcer le Conseil de la démocratie, réunissant des organisations canadiennes qui participent à la prestation de l'aide à la démocratie.**
- ▶ **Établir un dialogue annuel sur la démocratie pour renforcer la communauté de pratique canadienne.**
- ▶ **Établir une enveloppe d'aide aux transitions vers la démocratie au sein du Programme Glyn Berry du MAECI afin de renforcer la diplomatie à l'appui de la démocratie.**

4. Une évaluation et une communication améliorées des résultats

Le Comité a formulé une série de recommandations demandant au Canada, principalement à l'ACDI, de fournir de meilleurs rapports sur ses investissements dans le développement démocratique et sur leurs résultats. Le Comité a également demandé une évaluation indépendante complète des efforts canadiens dans le domaine du développement démocratique. En général, les pays donateurs se heurtent à la difficulté de mesurer les répercussions directes des investissements dans ce domaine. Les résultats sont souvent moins tangibles et peuvent être annulés en raison d'une gamme de facteurs externes, notamment le changement politique, qui sont hors de notre contrôle. Cependant, nous reconnaissons qu'il faut faire plus d'efforts pour recueillir l'information au sujet des réussites et des échecs du Canada et en rendre compte au Parlement et aux Canadiens. Une meilleure évaluation sera un aspect important de l'approche du Canada.

Le Budget 2007 présentait un programme en trois points pour améliorer la portée, l'efficacité et la responsabilité des efforts d'aide internationale du Canada. À partir de cette base, le gouvernement élabore une stratégie exhaustive, évaluée par rapport aux autres pays donateurs, qui décrit comment nous allons améliorer le programme d'aide du Canada.

Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement étudiera les options permettant d'assurer l'évaluation indépendante du programme d'aide du Canada et d'offrir aux parlementaires et aux Canadiens une évaluation objective des résultats que notre aide internationale nous a permis d'atteindre. Elle aidera également le gouvernement à faire des choix plus objectifs au sujet de nos dépenses d'aide. De plus, à compter de 2008, l'ACDI publiera un *Rapport annuel sur les résultats du développement* qui soulignera le rendement du gouvernement au chapitre du développement démocratique. L'ACDI veillera également à ce que les résultats propres à certains pays en matière de gouvernance démocratique soient illustrés de façon évidente dans ses *Rapports ministériels sur le rendement* adressés au Parlement et aux Canadiens.

Le MAECI publiera également un *Rapport annuel sur l'aide à la démocratie* qui rendra compte des résultats atteints au moyen des investissements de fonds publics dans l'aide à la démocratie. Il portera sur les pays où le Canada fait des investissements importants.

Afin de lier l'évaluation aux politiques et aux programmes, le rapport annuel sur l'aide à la démocratie sera présenté au dialogue du Conseil de la démocratie afin de stimuler la discussion et la réflexion par les praticiens canadiens au sujet de l'efficacité et des répercussions des efforts canadiens.

Nouvelle mesure

- ▶ **Publier un nouveau *Rapport annuel de l'ACDI sur les résultats du développement* et un nouveau *Rapport annuel sur l'aide à la démocratie* au sujet des résultats qu'obtient le Canada.**

5. Une évaluation stratégique de la capacité du Canada

La demande du Comité concernant la création de trois nouvelles institutions, notamment une Fondation canadienne indépendante pour le développement démocratique à l'échelle internationale, exige une étude plus approfondie. Le gouvernement commandera une étude spécialisée de la capacité actuelle du Canada à offrir une aide à la démocratie qui soit efficace, de haute qualité et adaptée. L'étude évaluera les capacités des organisations canadiennes existantes en ce qui concerne leurs rôles et leurs créneaux. L'évaluation du groupe guidera la mise en œuvre d'un énoncé de politique pangouvernementale sur l'aide à la démocratie et informera le gouvernement sur la nécessité et la faisabilité de la création de nouvelles institutions.

L'évaluation stratégique aidera à informer le gouvernement sur la meilleure façon d'augmenter les répercussions collectives du Canada et de maximiser les résultats. Elle présentera des stratégies pour renforcer les capacités des organisations existantes et déterminera comment améliorer les résultats du Canada. L'étude tiendra également compte de la recommandation du Comité de créer de nouvelles institutions vouées au développement démocratique à l'échelle internationale et examinera aussi bien les modèles canadiens que les modèles des autres pays.

Conclusion

S'il est vrai que la moitié des pays du monde ont fait d'importants progrès en mettant en place des systèmes gouvernementaux démocratiques, la voie vers un monde plus démocratique est remplie d'obstacles et la réussite n'est pas acquise d'avance. La réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent établit une série d'engagements et d'activités qui porteront sur les efforts du

Canada dans le domaine de l'aide internationale à la démocratie et qui permettront de les maximiser. Ainsi, nous pouvons faire avancer les choses en soutenant la démocratie et en améliorant la vie des citoyens dans le monde entier.