

Entre réalité et fiction : l'évolution du programme de **bonne gouvernance** du Canada

Par **Ian Smillie**¹, Directeur de recherche du Partenariat Afrique Canada, Projet sur les diamants et la sécurité humaine • ismillie@magma.ca
Traduit de l'anglais²

D'aussi loin que peuvent se souvenir les gens qui ont travaillé au sein de l'édifice Lester B. Pearson³, ou qui y œuvrent encore, la politique étrangère canadienne a toujours présenté un caractère bipolaire. C'est d'ailleurs ainsi que la définit Allan Gotlieb, ancien sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis : « D'un côté nous sommes conscients de la réalité, la *realpolitik*⁴ si je peux dire, qui fait que nous souhaitons que nos gouvernements protègent les intérêts du pays lorsqu'ils négocient avec d'autres États. Lorsqu'ils pensent ainsi, les Canadiens invoquent la souveraineté, la sécurité, le territoire, la croissance du commerce extérieur et la prospérité. »

Mais d'un autre côté, ils font montre à l'inverse d'une vision presque romantique du monde : « L'approche varie d'une époque à l'autre, mais pour l'essentiel elle est basée sur la mission de créer un monde plus juste, de promouvoir la démocratie, de réduire les inégalités entre les nations, de protéger les victimes d'injustices et d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et des plus vulnérables » (Gotlieb, 2004, p. 1). Ces aspirations contradictoires, poursuit Gotlieb,

n'ont jamais pu être conciliées et elles ont été la cause de confusion et d'incohérence dans la politique étrangère canadienne. Gotlieb a peu d'empathie pour le visage « romantique » de la personnalité canadienne, à comparer selon lui à de la philanthropie ou à du scoutisme. Agissant isolément, croit-il, le Canada n'aura que peu d'impact sur la transformation de la conduite des États et l'approche romantique ne sera d'aucun secours, sauf que ses défenseurs se sentiront sans doute plus sereins.

La présente recherche traite de la face de la politique étrangère canadienne que Gotlieb affuble du terme « romantique » – la mission du Canada, que les gouvernements des trente dernières années se sont appropriée, de créer un monde plus juste, de promouvoir la stabilité démocratique et la sécurité, de réduire les inégalités entre les nations et de protéger les victimes d'injustices.

■ LA BONNE GOUVERNANCE : L'ÉVOLUTION DE LA PRISE DE CONSCIENCE

Au commencement

La définition du terme « gouvernance » est aussi élastique que celle de « centre-ville », et l'idée de promouvoir

¹ Ian Smillie est partenaire associé du Centre international Feinstein de l'université Tufts (États-Unis) et intervenant dans le Processus de Kimberley. Il a été un des cofondateurs du CUSO (Canadian University Service Overseas/Service universitaire canadien outre-mer) dont il fut le directeur général. Il a enseigné à l'université Tulane (États-Unis) de 1998 à 2001 et ses plus récents ouvrages sont : *The Charity of Nations: Humanitarian Action in a Calculating World* (avec Larry Minear, 2004) et *Freedom from Want* (2009).

² Cet article est une adaptation actualisée d'un chapitre d'un ouvrage publié en anglais : Ian Smillie (2007). « Boy Scouts and Fearful Angels: The Evolution of Canada's International Good Governance Agenda », dans J. Welsh et N. Woods (dir.), *Exporting Good Governance: Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

³ L'édifice Lester B. Pearson est le siège du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international [NDT].

⁴ Le terme *realpolitik* (mot allemand pour politique réaliste) désigne une politique qui privilégie uniquement l'efficacité et les résultats « affichables ». À ce titre, les statistiques et les résultats dits concrets ont la primauté absolue. C'est également une politique qui ne se soucie guère des principes éthiques et qui exprime une forme de cynisme politique [NDT].

une « bonne gouvernance » a évolué de façon spectaculaire avec le temps. La « gouvernance » suppose globalement de bâtir des institutions efficaces et de se doter de règles opposables à tous, qui privilégient la responsabilité et la transparence et qui fondent l'État de droit. Elle organise aussi les relations entre les institutions et leurs interventions, sur le plan gouvernemental ou non. Selon un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : « Elle implique également de protéger les droits de la personne, de favoriser une participation plus large de la population au sein des institutions et l'élaboration des réglementations qui façonnent la vie des individus et d'obtenir des résultats économiques et sociaux plus équitables. [...] La gouvernance au service du développement humain doit être démocratique dans le fond et dans la forme » (PNUD, 2002, p. 52)

L'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 reconnaissait que la gouvernance était un champ ouvert et que le gouvernement d'alors (le gouvernement de Paul Martin qui allait être défait aux élections peu de temps après) devait s'engager à construire son programme de gouvernance autour de cinq principaux axes : la démocratisation, les droits de la personne, l'État de droit, les institutions du secteur public et le renforcement de leurs compétences et enfin la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la réforme du secteur de la sécurité.

Toutefois, pendant les années 1960, période appelée « la première décennie du développement », on ne trouvait le terme « gouvernance » dans aucun glossaire sur le développement des pays occidentaux bailleurs de fonds. À cette époque, l'aide publique au développement⁵ se concentrait principalement sur les aspects tangibles du développement : la santé, l'éducation, les infrastructures et la croissance économique. Les droits de la personne – qui sont aujourd'hui au cœur de la plupart des programmes de gouvernance – étaient vaguement perçus comme un élément dont les décideurs pouvaient éventuellement tenir compte dans l'élaboration des programmes d'aide. Ils étaient reconnus dans le sens où Thomas Jefferson les entendait,

c'est-à-dire que tous les hommes sont égaux... d'une façon quelque peu sélective.

Publiée en 1970, la Politique étrangère au service des Canadiens représentait une tentative du nouveau gouvernement de Pierre Elliott Trudeau pour se débarrasser de la perception « pearsonnienne » de « secouriste » que l'on avait du Canada et pour forger un cadre modernisé de principes et de priorités pour les politiques étrangères et de défense du pays. L'un des six thèmes abordés dans le document était la promotion de la justice sociale, même si l'on faisait dans le reste du document presque exclusivement référence au développement économique de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine. À aucun moment, on ne mentionnait les droits de la personne, et même dans le mémoire à caractère rétrospectif rédigé en 1995 par Trudeau et son conseiller spécial Ivan Head, les droits de la personne n'apparaissaient nullement comme un problème important à soulever (Head et Trudeau, 1995).

On a, par contre, tenu compte des droits de l'homme dans la décision de suspendre l'aide accordée à l'Ouganda d'Idi Amin en 1973 et au Cambodge de Pol Pot en 1977. Mais en tant que thème spécifique autour duquel sont élaborés les programmes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les droits de l'homme étaient toujours absents de la Stratégie de coopération au développement internationale de 1975-1980 et n'étaient pas mentionnés non plus dans l'analyse de la politique par l'Institut Nord-Sud en 1980 (Institut Nord-Sud, 1980). Pour autant, les changements qui s'opéraient dans le monde depuis 1960 avaient été à tout le moins enregistrés par le Canada.

Les Accords d'Helsinki, une entente conclue par trente-cinq États en 1975, commençaient à exercer une influence sur les pays communistes signataires en ce qui avait trait aux droits de la personne. L'administration de Jimmy Carter avait mis l'accent sur les droits de l'homme dans ses prestations d'aide – même si elle le faisait de manière sélective – et la Norvège et les Pays-Bas avaient également introduit ces droits dans leurs politiques de développement. En 1979, pendant

⁵ L'aide publique au développement recouvre les dons ou les prêts consentis à des conditions financières privilégiées aux pays en développement par des organismes publics de pays industrialisés [NDT].

le court règne du gouvernement de Joe Clark, la ministre des Affaires étrangères, Flora McDonald, annonçait que le Canada allait tenir compte des droits de la personne dans ses relations internationales, déclaration qui a semé l'émoi dans les médias – et au sein de l'édifice Pearson. Mais le gouvernement Clark n'a pas fait long feu et les droits de l'homme ont été une fois de plus oubliés dans le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud de 1980.

Cependant, au cours des années 1980, les droits de la personne ont gravi inexorablement les échelons de l'ordre du jour international et, peu à peu, la question fut abordée plus fréquemment et plus directement au Canada. Pendant ces mêmes années, l'aide accordée à certains pays (la Guyane, le Salvador, le Guatemala, le Surinam et les îles Fidji) a été suspendue du fait de violations des droits de la personne. Une partie de l'aide canadienne allouée au Sri Lanka a été coupée à la suite du déplacement forcé des Tamouls (un groupe culturel habitant le sud de l'Inde et le nord du Sri Lanka) en raison d'un projet hydroélectrique controversé et, à la fin des années 1980, l'aide consentie à Haïti et à la Birmanie fut suspendue.

Dans le livre vert du ministère des Affaires étrangères de 1986, il est précisé que la justice et la démocratie font partie des six objectifs fondamentaux de la politique étrangère canadienne, exprimés surtout en termes d'aide et de droits de la personne et insistant sur les priorités de l'époque: l'Afrique du Sud et l'Amérique centrale (gouvernement du Canada, 1986). Au cours de cette même année, une commission interparlementaire *ad hoc* a endossé l'idée d'associer l'aide publique au développement et la performance des droits de l'homme et a suggéré de fonder un institut international des droits de l'homme et du développement démocratique. Même s'il a fallu patienter deux années pour que soit créé ce que l'on nommera finalement le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), le gouvernement de Brian Mulroney a entériné la recommandation de sa création presque immédiatement.

En 1987, l'ACDI a publié *Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international*, la déclaration la plus exhaustive jusqu'alors sur les politiques canadiennes en matière d'aide internationale. Ce document allait marquer le début du premier virage organisationnel majeur pris pour faciliter l'atteinte des objectifs de la gouvernance. Bien que le document ne traitât pas de démocratie au-delà de ce qu'affirmait déjà le CIDPDD, on pouvait y lire que le gouvernement était « fermement décidé à intégrer entièrement les droits de la personne dans toute l'étendue des relations extérieures du Canada » (ACDI, 1987). Lorsque des violations « systématiques, graves et continues » des droits de la personne seraient observées, l'aide serait réduite ou refusée.

Des changements dans l'environnement international

Dans les lieux où la démocratie faisait débat, les événements politiques des années 1980 ont commencé à dominer le discours normatif. La guerre froide avait « gelé » toutes les tentatives de discussions sérieuses sur le développement démocratique de nombreux pays clients des plus puissants donateurs (le Zaïre, le Libéria, l'Éthiopie, l'Afghanistan, le Mozambique, la Somalie, l'Angola). D'autres, comme l'Indonésie et la Chine, ont été dispensés de ces discussions pour des raisons stratégiques ou commerciales. Cependant, un vent de changements démocratiques avait commencé à souffler sur l'Amérique latine pendant les années 1980, poussé par la crise de l'endettement qui avait fait s'effondrer les régimes autocratiques. Le Pérou a été le premier pays, en 1980, à tenir des élections démocratiques, il fut suivi par la Bolivie en 1982, l'Argentine en 1983, le Brésil et l'Uruguay en 1985, le Chili en 1988 et enfin le Paraguay en 1989. Vers le milieu de la décennie, d'autres bouleversements sont survenus. Aux Philippines, la dictature de Ferdinand Marcos est tombée sous la pression populaire et en Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev a stupéfié ses compatriotes en présentant au monde ses nouvelles politiques, la *glasnost* et la *perestroïka*⁶.

⁶ La *glasnost* (qui signifie en russe « transparence » et au sens figuré « possibilité de parler ») est une politique de transparence et de diffusion de l'information, menée dans le cadre de la *perestroïka* (« restructuration » en russe) qui est la réorganisation du système socioéconomique et la modification des mentalités dans le sens de l'efficacité et d'une meilleure circulation de l'information [NDT].

Une variation sur le thème de la gouvernance, même si on ne la nommait pas ainsi à l'époque, a commencé à poindre comme une préoccupation de plus en plus importante des gouvernements donateurs avec la gestion économique. Publié en 1981 par la Banque mondiale, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (appelé parfois le rapport Berg) est considéré comme la matrice de l'évolution de la pensée sur la gouvernance de la Banque mondiale. En effet, même si le terme « gouvernance » n'apparaît pas dans le rapport, pas plus que le mot « démocratie », ses auteurs font ressortir que la fragilité politique en Afrique avait « forcé les gouvernements de l'après indépendance à accorder une priorité absolue aux décisions politiques à court terme » (Banque mondiale, 1981, p. 11) – ce qui n'était pas nécessairement considéré comme la bonne façon de faire. Le rapport fournissait une recette pour une réforme administrative efficace : réduire la taille de l'État, améliorer le rapport coût-efficacité de la fonction publique et surtout de ses hautes instances, définir avec précision les responsabilités et les éléments de motivation, trouver des approches originales pour promouvoir la participation des communautés et, enfin, analyser avec rigueur et proposer des solutions adaptées aux besoins spécifiques du pays.

Le rapport Berg a été publié à une époque qui était, pour nombre de pays en développement, aussi mauvaise, économiquement parlant, que la dépression des années 1930. La flambée des prix du pétrole des années 1970, la récession mondiale, la famine et la sécheresse, la crise de la dette et des matières premières ont conduit les pays à conclure l'un après l'autre de sévères accords de stabilisation avec le Fonds monétaire international. Ajustement structurel est devenu le mot d'ordre de la décennie, et la gouvernance – la gouvernance « économique » – a été mise à son service.

Au cours des années 1970, le Fonds monétaire international était impliqué dans une dizaine de programmes de stabilisation par an. En 1980, le nombre d'ententes grimpa à vingt-huit et en 1985, cent vingt-neuf autres avaient été signées. Généralement, les programmes d'ajustement comprenaient trois volets : la réduction des dépenses, la réaffectation des fonds (dévaluation du taux de change, réduction des subventions, des contrôles à l'importation et des taxes) et les réformes institutionnelles et politiques (libéralisation des

échanges, privatisations, réforme de la fiscalité et réduction du rôle de l'État dans l'économie). Ce « cocktail », élaboré alors que dominait le conservatisme arrogant de l'ère Reagan, Thatcher, Mulroney, reflétait une orthodoxie de pensée qui serait rapidement connue comme le consensus de Washington.

Vers la fin des années 1980 en revanche, les effets de cette chimiothérapie économique se sont révélés plus néfastes que la maladie elle-même. En 1987, l'UNICEF a produit un compte rendu de l'expérience qui a eu un fort retentissement, ses rédacteurs concluant que « de façon générale, les programmes d'ajustement en place tendent à augmenter la pauvreté totale, en d'autres mots le nombre de personnes – et donc d'enfants – qui vivent sous le seuil de pauvreté » (Cornia, Jolly et Stewart, 1987, p. 66). Néanmoins, pour la plupart des donateurs, dont le Canada, le thème de la gouvernance continuerait d'être présent et il était principalement lié à la gouvernance économique.

1989 : les douze mois qui ont ébranlé le monde

La dernière année de la décennie 1980 fut un moment où a germé le développement de la démocratie. Plus de gouvernements autocratiques ont été renversés au nom de la démocratie qu'à toute autre époque depuis les révolutions antimonarchistes de 1848. En 1989, année de la chute du mur de Berlin, une vague d'indépendance a balayé une douzaine d'États vassaux de l'Union soviétique, et c'est aussi pendant la même année que la guerre froide a pris fin abruptement. À l'échelle planétaire, on contestait dans les pays en développement les diktats imposés par les bailleurs de fonds depuis une décennie et on s'interrogeait sur l'adéquation entre « conditionnalité » et « gouvernance démocratique ». Dans une critique acerbe de la conditionnalité de l'aide – faiblement déguisée en « dialogue politique » et en « conseils » par les donateurs –, l'économiste Tony Killick affirmait que l'expérience de l'ajustement structurel avait été poussée trop loin. Il a mis en garde contre les pièges politiques de la réforme des politiques économiques : « En affectant les politiques d'aide de conditions, les donateurs deviennent, qu'ils le veuillent ou non, des intervenants actifs des politiques intérieures des pays aidés », pour lesquelles leur faculté de changer le cours des choses est très limitée et dont les risques

énormes qu'ils ne savent anticiper sont pris par d'autres (Killick, 1989, p. 63).

Pendant longtemps, l'opinion communément partagée voulait que les gouvernements autocratiques soient plus enclins que les démocraties à voter des politiques d'ajustement impopulaires. Cela pourrait expliquer pourquoi dans les années 1980, la Banque mondiale a limité ses actions pour la gouvernance à la gestion économique. Toutefois, en 1989, le Conseil du développement outre-mer, basé à Washington, a publié une série d'articles sous le titre *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Les auteurs de ces articles avançaient l'idée que bien qu'il n'existât pas de solutions faciles aux problèmes économiques des pays en développement, « la performance des États de droit dans la gestion de leurs politiques fiscales et monétaires pouvait se comparer à celle des régimes autocratiques pendant les années 1980 » (Haggard et Kaufman, 1989, p. 74). L'OCDE est allée encore plus loin dans le rapport annuel de son comité d'aide au développement de 1989: « Il y a un lien naturel, aujourd'hui très largement accepté, entre les systèmes politiques transparents, démocratiques et responsables, le respect des droits individuels et le progrès efficace et équitable des systèmes économiques » (OCDE, 1989, p. ii).

Dans son *Rapport annuel 1989-1990*, l'ACDI a reconnu que: « La vague de démocratie qui balaye les pays de l'Europe de l'Est atteint aussi certains États africains dont les peuples réclament plus de démocratie. » Ce qui n'a pas empêché l'ACDI de renouveler sans ciller son aide accordée aux programmes d'ajustement structurel alors que sur le plan des droits de la personne, très peu d'avancées étaient observées. Même si les droits de l'homme occupaient une place importante dans le document *Partageons notre avenir* publié deux ans auparavant, la ministre responsable de l'ACDI, Monique Landry, admettait en juin 1989 que les droits de la personne étaient encore loin de faire partie intégrante des recommandations soumises au cabinet au sujet de l'aide au développement (Morrison, 1998, p. 322).

À partir de 1989, la confiance que l'on avait envers les approches traditionnelles a commencé à être ébranlée au sein même de « l'état-major » de l'aide internationale. Joseph Stiglitz, ancien économiste

en chef et vice-président de la Banque mondiale entre 1997 et 2000, affirmait en 2002 que « ceux qui avaient accordé leur préférence aux processus économiques ont vu comment la “conditionnalité” – les clauses imposées par les prêteurs internationaux en échange de leur aide – minait la souveraineté des États » (Stiglitz, 2002, p. 7). Le résultat net de ces politiques héritées du consensus de Washington a trop souvent été de favoriser quelques-uns aux dépens de la majorité, les mieux nantis au détriment des plus pauvres. De fait, incapables d'entendre les critiques et d'y répondre, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont fourni d'utiles études de cas de gouvernance douteuse.

Les promesses et les actions :

la Chine, l'Afrique du Sud et l'Indonésie

Les Canadiens défenseurs des droits de la personne et de la démocratie ont trouvé un porte-parole inattendu dans ce climat politique international conservateur de la fin des années 1980 et du début des années 1990 en la personne du premier ministre Brian Mulroney. Le gouvernement Mulroney fait montre d'une ferme prise de position dans trois dossiers: le massacre de la place Tiananmen, le régime d'apartheid en Afrique du Sud et les violations des droits de la personne par les Indonésiens au Timor-Oriental.

Tout de suite après que le gouvernement chinois eut réprimé le mouvement prodémocratie en juin 1989, le ministre des Affaires étrangères, Joe Clark, a annoncé le retrait de cinq projets d'aide dont le montant total s'élevait à 61 millions de dollars. Même si le Canada ne souhaitait pas mettre en péril les relations de longue date entre les institutions des deux pays, cette décision mit fin à toute forme d'aide qui aurait pu renforcer les capacités répressives du gouvernement chinois et trois projets furent annulés.

Bien que le Canada fut long à formuler une politique générale sur les droits de la personne dans ses programmes d'aide à la fin des années 1980, et encore plus long à la mettre en œuvre, il existe une exception à cette désaffection: l'Afrique du Sud. Dans un discours prononcé au siège des Nations Unies en octobre 1985, Brian Mulroney a dit:

Le Canada est prêt, si aucun changement fondamental n'est observé en Afrique du Sud, à appliquer des sanctions radicales contre ce pays et son régime répressif. Plus encore, si aucun progrès pour démanteler le régime d'apartheid n'est réalisé, les relations avec l'Afrique du Sud devront peut-être être rompues complètement.

Ce discours fut suivi par une série de mesures, dont le soutien aux victimes de l'apartheid, ainsi que par plusieurs sanctions politiques et économiques (les premières à être appliquées par le Canada) contre l'Afrique du Sud. Le Canada avait en fait très peu d'échanges avec l'Afrique du Sud, mais les sanctions étaient symboliquement importantes pour les deux pays et pour tous les pays du Commonwealth. En dépit du fait que la position du Canada n'ait pas eu de réelle incidence sur l'issue des événements en Afrique du Sud, il convient de noter que le gouvernement du conservateur Mulroney, dont le milieu des affaires formait la base électorale, a poursuivi envers l'Afrique du Sud une politique qui contrastait radicalement avec celle du gouvernement Trudeau précédent et celle du gouvernement britannique, et qui lui assurait une sorte de leadership moral sur cette question auprès des pays du Commonwealth.

En octobre 1991, dans un discours prononcé à l'occasion de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, le premier ministre Mulroney a répété que rien n'était plus important dans les relations internationales que le respect des libertés individuelles et des droits de la personne :

Pour le Canada, la voie de l'avenir est tracée : nous travaillerons à diriger davantage notre aide au développement vers les pays qui respectent les droits fondamentaux et les libertés individuelles de leur population. Le Canada ne subventionnera pas la répression et l'étouffement de la démocratie (Mulroney, 1991).

Un mois plus tard, lorsque des troupes indonésiennes ont ouvert le feu sur des civils qui manifestaient pour l'indépendance du Timor-Oriental, le gouvernement Mulroney a tenu, d'une certaine façon, ses promesses. Les nouveaux projets d'aide destinés à l'Indonésie ont été arrêtés, mais les projets en cours de réalisation n'ont pas été affectés. Avec environ 35 millions de dollars par année, l'Indonésie fut l'un des plus gros destinataires de l'aide du Canada au cours des années 1990, mais ce montant a été contrebalancé par une

entente commerciale réciproque de 1,6 milliard de dollars en 1997 et par des recettes de 420 millions de dollars tirées de la vente d'armes du Canada à l'Indonésie entre 1993 et 1997. Durant la même période, malgré les restrictions qui visaient l'aide à la Chine, ce pays a tout de même conservé le deuxième rang des pays allocataires de l'aide canadienne, une gracieuseté que l'on doit aux prêts concédés par l'ACDI et par Exportation et développement Canada.

■ LA VOIE CANADIENNE VERS LA BONNE GOUVERNANCE

Une rétrospective des vingt dernières années

Depuis la fin de la guerre froide, on a assisté à de nombreuses évolutions, tant nationales qu'internationales, dans la façon de percevoir la bonne gouvernance et les relations internationales. En 1998, le gouvernement canadien créait le CIDPDD – souvent appelé « Droits et Démocratie » –, tandis que l'année suivante, l'ACDI suspendait son aide au Zaïre en raison de violations multiples des droits de la personne, d'une généralisation de la corruption et d'une mauvaise gouvernance en général. En prévision des élections fédérales de 1993, le Parti libéral du Canada avait souligné le fait que le respect des droits de la personne était l'un des thèmes de leur campagne, écrivant dans son livre rouge qu'il publierait des « bulletins de notes » sur les violations des droits de l'homme et la répression politique, ajoutant : « Nous cherchons à entraîner la communauté internationale vers une revitalisation du concept des droits de la personne en tant que principe d'action » (Sallot, 1995). Cependant, une fois au pouvoir, les libéraux ont modifié leur approche. Peu de temps après l'élection d'octobre, le gouvernement a créé une commission mixte formée de représentants du Sénat et de la Chambre des communes pour revoir entièrement la politique étrangère canadienne, exercice qui se voulait une réflexion sur les changements majeurs survenus partout sur la planète depuis le dernier exercice analogue réalisé en 1986 sous un gouvernement conservateur. À l'issue de très nombreuses auditions, la commission a publié son rapport en novembre 1994. Dans ce document de quatre-vingt-huit pages, les droits de la personne et la démocratie n'occupaient qu'une demi-page.

L'année suivante, le gouvernement a publié un nouvel énoncé de politique étrangère plus complet, sinon plus précis, que le précédent. Dans *Le Canada dans le monde*, on retenait « la promotion des valeurs et de la culture canadiennes » comme l'un de ses trois objectifs clés. On peut y lire aussi que « la promotion de nos valeurs – respect des droits de la personne, démocratie, primauté du droit et préservation de l'environnement – contribuera grandement à la sécurité internationale devant les nouvelles menaces à la stabilité du monde » (gouvernement du Canada, 1995). Lors d'une allocution prononcée en mai de la même année devant les ministres des Affaires étrangères de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, André Ouellet, a exprimé une opinion légèrement différente. Il a déclaré que le commerce était la meilleure façon de promouvoir le développement démocratique: « À travers son nouveau gouvernement, le Canada a démontré notre vif désir de poursuivre les initiatives [commerciales] dans plusieurs pays, peu importe leurs antécédents en matière de droits de la personne » (Scharfe, 1996, p. 29).

Or, peu de temps après que Lloyd Axworthy eut remplacé André Ouellet et bien qu'il n'existât aucun lien entre les politiques commerciales canadiennes et les droits de l'homme, le gouvernement a décidé une politique pour l'ACDI portant sur « les droits de l'homme, la démocratisation et la bonne gouvernance ». Formulée à la fin de 1996, cette politique a peu changé depuis dans son articulation. La politique actuelle de l'ACDI et sa programmation en matière de gouvernance démocratique s'organisent, de façon générale, autour de quatre éléments: la liberté et la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et les institutions publiques responsables:

- Les programmes portant sur la liberté et la démocratie comprennent l'établissement de systèmes politiques transparents et responsables en plus d'initiatives visant à instaurer un environnement démocratique.

- Pour ce qui est des droits de la personne, l'ACDI vise à renforcer les institutions et les mécanismes officiels de protection des droits de la personne; elle appuie la société civile, l'éducation et l'obligation de rendre compte et elle fait respecter les droits des femmes, des enfants et des groupes marginalisés.

- Les programmes de primauté du droit font la promotion de systèmes de justice prévisibles, impartiaux, accessibles, rapides et efficaces; ils appuient des systèmes de justice indépendants et non discriminatoires; ils favorisent l'enseignement public du droit et l'engagement; ils encouragent une pratique du droit moins conventionnelle qui respecte les droits de la personne.

- La mise en place d'institutions publiques responsables comprend: l'amélioration des méthodes de gestion économique et financière; le renforcement des méthodes de vérification, de collecte de statistiques et de gestion des ressources humaines; la promotion d'une meilleure coordination des politiques; l'amélioration de la transparence et des mesures contre la corruption; l'amélioration de la prestation des services dans les secteurs de la santé, de l'énergie et des besoins fondamentaux (ACDI, 2009).

Pendant la période où Lloyd Axworthy fut ministre des Affaires étrangères (de janvier 1996 à septembre 2000), le Canada a intensifié sa défense de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. C'était une période durant laquelle la référence en de telles valeurs s'est consolidée au niveau mondial et le Canada n'était pas le seul pays à en faire la promotion. En ce qui a trait à la sécurité des personnes, le programme canadien a épousé plusieurs formes. Le Canada a pris l'initiative de proposer aux autres gouvernements la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel⁷. Il a approuvé le statut de la Cour pénale internationale et il s'est fait le défenseur de traités qui protégeaient les enfants et qui endiguaient le trafic des armes légères. Le Canada est devenu un membre actif du Processus de Kimberley⁸,

⁷ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, parfois connue sous le nom de Convention d'Ottawa [NDT].

⁸ Le Processus de Kimberley est la principale initiative lancée sur la scène internationale pour briser le lien entre les conflits armés dirigés par des rebelles et le commerce du diamant brut dans de nombreux États africains [NDLR].

qui avait pour but de combattre le trafic des « diamants de la guerre ».

Il a également fait preuve de leadership en créant la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États⁹, qui a publié en 2001 un rapport sur un concept qu'elle a elle-même élaboré, intitulé *La responsabilité de protéger*, dont il sera question plus loin. Même s'il n'était pas directement rattaché à la démocratie, le concept de la sécurité des personnes avait des liens étroits avec les droits de la personne et la bonne gouvernance – en plus d'être lié aux questions épineuses de sécurité qui se posaient dans le monde de l'avant 11 septembre avec des guerres qui faisaient rage en Afrique, dans les Balkans et au Caucase.

Malheureusement, ou peut-être heureusement, dès qu'une idée est acceptée comme une évidence, un ensemble de contradicteurs universitaires se présentent pour la réfuter. Les paragraphes suivants décrivent certains des débats actuels qui se tiennent autour de la bonne gouvernance et les défis qui attendent les pays donateurs qui veulent en tenir compte dans la planification de leur aide.

La démocratisation et l'instauration de la paix

De nombreuses études menées au cours des quinze dernières années ont démontré l'existence d'un lien direct entre un mouvement de démocratisation et la diminution des conflits armés, ce qui confortait et favorisait l'engagement des donateurs dans les zones visées. Les Nations Unies se sont investies depuis dix ans pour défendre cette idée, en organisant concrètement des élections et en faisant la promotion d'institutions démocratiques, du Cambodge en Sierra Leone et du Timor-Oriental au Burundi.

Mais très rapidement, de nouvelles recherches ont montré que les démocraties « immatures » avaient une tendance manifeste à se retrouver en guerre et que l'ouverture des marchés et les progrès de la démocratie pouvaient exacerber la haine et la violence interethniques. Rédactrice pour le Collège militaire royal du Canada, Jane Boulden avance qu'on doit faire la différence entre les valeurs *libérales* et les

valeurs *démocratiques*. Selon elle, au début de la phase de l'après-conflit, « nous devrions peut-être mettre l'accent sur les valeurs libérales pour ce qui est des libertés individuelles et de l'État de droit » plutôt que sur la création d'institutions et de processus démocratiques. Elle souligne aussi le fait que tant les donateurs que les Nations Unies devraient adopter une définition plus nuancée de la démocratisation dans les périodes postérieures à un conflit (Boulden, 2005, p. 45).

La démocratisation et la croissance en matière de développement et de pauvreté

David Gillies (2005), un ancien du CIDPDD et de l'ACDI, refroidit l'enthousiasme persistant autour de l'idée d'une corrélation entre démocratie et croissance économique (corrélation fortement soutenue et reprise de différentes façons par les Nations Unies et une légion de donateurs): « Dans leur ensemble, les preuves empiriques qui lient directement la démocratie à la croissance sont au mieux ambiguës. Il n'existe aucune loi formelle qui définisse le lien entre démocratie et croissance économique. » (Il est important de souligner qu'il n'existe, en fait, aucune loi formelle qui définisse le lien entre croissance économique et quoi que ce soit d'autre.) Toutes les bonnes choses ne peuvent pas aller de pair, continue Gillies, et les bailleurs de fonds doivent considérer la désagrégation de la gouvernance, les droits de la personne et la démocratie. « C'est la gouvernance qui est devenue la valeur clef pour certaines, sinon pour la plupart des agences d'aide officielles. »

Cette idée marque un revirement par rapport à ce que prônait la Banque mondiale pendant les années 1980 et pourrait expliquer pourquoi la Banque a évité aussi soigneusement le mot « démocratie ». En tant que partie intégrante de la bonne gouvernance, les institutions sont bien évidemment importantes, ainsi les agences d'aide ont-elles depuis le premier jour fondé des institutions. Toutefois, la mise sur pied d'institutions, qui pendant les premières années des programmes de développement étaient principalement axées sur la gestion de proximité et la consolidation des capacités techniques, n'a été envisagée sous

⁹ La Commission a pour mandat de favoriser un débat mondial exhaustif sur le rapport qui existe entre le principe de l'intervention et celui de la souveraineté des États [NDLR].

l'angle de la gouvernance que tout récemment. En 2000, la Banque mondiale a annoncé une nouvelle stratégie en la matière dans une publication intitulée *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Elle confirmait néanmoins clairement – peut-être eu égard à la nature vexatoire du discours sur la démocratie et la gouvernance – que certains volets de la gouvernance seraient laissés aux bons soins d'autres acteurs, dont les processus parlementaires, la gouvernance politique et les systèmes de justice criminelle (Banque mondiale, 2000). Ces questions, en effet, ne sont mentionnées comme ayant un lien avec la gouvernance que dans le paragraphe où on les exclut du programme de la Banque mondiale.

Bâtir des institutions, quelles qu'elles soient, surtout depuis l'extérieur ou depuis le sommet, n'est pas chose aisée. La culture, l'histoire, les valeurs, les normes, la nature du capital social, la qualité de la main-d'œuvre, les échelles monétaire et salariale sont toutes des variables importantes à prendre en compte. Francis Fukuyama en donne un exemple :

Plusieurs personnes parlent de l'État de droit comme s'il s'agissait d'une condition binaire qui est soit présente, soit absente. En fait [...], l'élaboration de règles de droit implique non seulement qu'on se dote de lois, mais également qu'on institue à travers tout le pays des cours, un barreau, la nomination de juges et la mise en œuvre effective des lois. La mise en place d'un tel système est l'une des tâches administratives les plus complexes qu'ont à accomplir les « bâtisseurs de pays » (Fukuyama, 2000, p. 59).

Les droits de la personne et la démocratisation

Les liens qui unissent la démocratie et les droits de la personne ont été largement étudiés dans les milieux universitaires, et leur analyse critique a également été réalisée par les agences donatrices. Le Comité d'aide au développement, par exemple, a affirmé qu'« il est devenu de plus en plus évident qu'il existe une relation fondamentale entre les systèmes de gouvernance ouverts, démocratiques et responsables, le respect des droits de la personne et l'aptitude à connaître un développement économique et social durable » (OCDE, 1993, p. 2). Toutefois, dans tous ses énoncés et politiques, dont le récent Énoncé de politique internationale, le gouvernement du Canada a distingué les droits de la personne et la démocratie, citant les deux termes sur la même page, mais sans

jamais faire explicitement état d'un lien entre les deux. Nancy Thede, analyste des droits de l'homme, déclare :

Le ministère des Affaires étrangères et l'ACDI utilisent tous deux une approche de type « liste d'épicerie » en ce qui a trait à la démocratie, convaincus qu'ils sont que des ensembles de caractéristiques ou de plateformes (démocratie, respect des droits, responsabilité) sont nécessaires. Cette approche ne permet pas d'élaborer de stratégies parce qu'elle ne fournit pas de compréhension de la dynamique des relations qui existent entre les composantes (Thede, 2005).

De fait, d'aucuns allèguent que la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme ne s'assemblent pas parfaitement et qu'ils peuvent même entrer en conflit.

La société civile

L'expression « société civile » a fait son apparition dans le discours sur la gouvernance démocratique des agences de l'aide internationale au début des années 1990, lorsqu'est apparue son importance en tant que contrepoids à l'État, en tant que « zone tampon » et en tant que réservoir de capital social qui peut aider à consolider la démocratie et la bonne gouvernance.

Toutefois, comme c'est le cas pour beaucoup de grandes nouveautés, le succès de la société civile s'est peu à peu essoufflé et, à la fin de la décennie, le débat sur la société civile est devenu moins vif. La société civile n'était plus considérée comme la solution à tous les problèmes et dans de nombreux pays en développement, l'idée d'augmenter les pouvoirs de la société civile n'était pas tant de faire contrepoids à l'État que de trouver de nouveaux fournisseurs de services publics là où l'État avait été réduit et affaibli par le consensus de Washington. Dans ces cas-là, la société civile était appelée à la rescousse pour réparer les dégâts des expériences ratées dans presque tous les domaines.

La sécurité

Lorsque Brian Mulroney a engagé les Forces canadiennes dans l'Opération Tempête du désert en 1991, il a commencé à détourner le Canada de son rôle traditionnel de gardien de la paix et à l'orienter vers un rôle de « bâtisseur de paix » et vers des stratégies

plus interventionnistes qui étaient à venir. En 1999, l'intervention de l'OTAN au Kosovo a ajouté la souveraineté des États à la question générale de la sécurité. Dans un discours prononcé devant les ministres des Affaires étrangères du G8, Lloyd Axworthy, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, a réaffirmé que la non-ingérence demeurait un fondement de la paix et de la sécurité et que le Kosovo ne devait pas servir de précédent pour justifier une intervention « partout, n'importe quand et quelle qu'en soit la raison ». Mais, a-t-il ajouté, « dans les cas d'abus extrêmes, le concept de souveraineté nationale ne peut être absolu » (Axworthy, 2004, p. 190).

Cette idée est à l'origine de la création par le gouvernement canadien d'une commission chargée d'étudier la problématique souveraineté/intervention, commission dont le rapport, *La responsabilité de protéger* publié en décembre 2001, définissait la souveraineté non pas sur la base des prérogatives d'un État, mais à partir de la responsabilité de l'État de protéger ses citoyens. Comme l'a expliqué Axworthy : « C'est une façon de lutter à la fois contre les tyrans qui se cachent derrière les murailles de la souveraineté et les États qui ne peuvent pas ou ne veulent pas protéger leurs citoyens, sans pour autant usurper les droits des États qui exercent leur souveraineté pour le bien de leur peuple » (Axworthy, 2004, p. 193).

Le Canada a continué d'endosser et d'appuyer « la responsabilité de protéger » pendant la première moitié des années 2000 et il a réussi à en faire adopter l'idée lors de la célèbre réunion des chefs d'État de septembre 2005 à l'assemblée générale des Nations Unies. Cet accord sur l'intervention spécifiait qu'elle était opportune dans les cas de « génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité », mais à l'époque de l'après-guerre froide, ces « cas » concernaient un très grand nombre d'États. Les interrogations en suspens lors de la signature de l'accord étaient de savoir si le Conseil de sécurité des Nations Unies allait s'approprier le concept de « la responsabilité de protéger », comment serait-il interprété dans le futur et comment serait-il – c'est le cas du Darfour – mis éventuellement en œuvre.

La brève histoire de l'accord sur l'intervention montre que les débats portant sur la souveraineté des États et la responsabilité de protéger sont loin d'être clos et que de nombreux pays en développement se

montrent très réservés à son sujet. Sans les nommer explicitement, le premier ministre Paul Martin a réuni en 2004 les notions de développement et de sécurité sous un même chapeau, celui de la gouvernance :

La vraie sécurité recouvre bien plus que le simple fait de se défendre contre les attaques. Elle est la conviction que nous serons plus en sécurité quand les citoyens, dans tous les pays, pourront participer pleinement à leur vie nationale, lorsqu'ils verront que leur bien-être et leur liberté requièrent un État efficace, à leur écoute et – à la toute fin – responsable devant eux. Les mots clefs sont ici « efficacité » et « responsabilité » (Martin, 2004).

S'adressant à l'assemblée générale des Nations Unies en septembre 2006, Stephen Harper a tenu le même genre de discours.

[Le succès de la mission en Afghanistan] ne peut pas venir des seules mesures militaires. Nous le reconnaissons tous. La réussite exige aussi une contribution civile forte et inébranlable. Des éducateurs, des ingénieurs, des conseillers en élections, une aide directe et une assistance technique. La liste est longue, mais ces contributions sont essentielles. [...] Voilà pourquoi nous avons augmenté au printemps dernier notre aide au développement, portant la contribution totale du Canada à près de un milliard de dollars sur dix ans, afin d'aider le peuple d'Afghanistan. Ces deux actions – reconstruction d'une société éclatée et environnement sécuritaire stable – vont de pair (Harper, 2006).

Le gouvernement libéral a annoncé en février 2005 la création du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales doté de 100 millions de dollars par année. Géré par le ministère des Affaires étrangères, ce fonds est destiné à appuyer les processus de paix et les efforts de médiation, à établir des initiatives de justice transitionnelle et de réconciliation, à mettre en place des capacités d'imposition de la paix et d'opérations de paix, à promouvoir des stratégies de protection civile dans les contextes de crise humanitaire et à réduire l'incidence des mines terrestres et des armes légères et portatives (gouvernement du Canada, 2009). Le fonds, qui a survécu aux élections de 2006, est utilisé en partie pour les activités qui ne sont pas du ressort de l'aide publique au développement et il est intégré dans un programme plus global d'aide à la paix et à la sécurité.

Depuis lors, le ministère des Affaires étrangères a lui-même été restructuré, avec – entre autres – le

regroupement de certains services au sein du Groupe de travail sur la stratégie de restructuration, dont le but est de préparer une réponse gouvernementale cohérente aux crises, en conformité avec le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales. On n'a pas encore établi avec certitude s'il s'agissait de nouvelles incursions du ministère des Affaires étrangères et de la préoccupation sécuritaire dans les territoires de la bonne gouvernance et du développement à long terme. Plusieurs détracteurs sont convaincus de cette orientation, que confirment selon eux les contributions massives du Canada en Afghanistan et en Irak. L'Énoncé de politique étrangère – élaboré avec difficulté pendant une période de gestation inhabituellement longue – a été désavoué en 2006 par le gouvernement conservateur, mais les discours fréquents du premier ministre Stephen Harper et d'autres membres importants du gouvernement laissent à penser que dans ce domaine les positions n'ont pas changé.

Les programmes pour la bonne gouvernance

L'ACDI finance depuis quelques années de nombreux projets en lien avec la gouvernance. En Égypte, elle a apporté son soutien à une réforme de la fonction publique ; au Ghana, elle a travaillé de concert avec le gouvernement local sur une politique de décentralisation de la fiscalité ; en Afrique du Sud, à travers le Centre de recherches pour le développement international, elle a appuyé une réforme en profondeur des services publics, réforme qui faisait partie intégrante de la transition entre le régime de l'apartheid et le régime actuel. En Europe centrale, l'ACDI a collaboré avec plusieurs gouvernements sur le développement des administrations locales et municipales et elle a participé dans de nombreux pays à des réformes des systèmes judiciaires. En Chine, elle a fait la promotion, avec le centre de formation des juges des Cours supérieures, d'une loi sur l'égalité des sexes ; au Brésil, elle a appuyé un projet ayant trait au respect des droits de la personne et à la responsabilisation des services de police ; en Haïti enfin, elle a financé des programmes de formation du ministère de la Justice et elle a contribué à la reconstruction de tribunaux.

En 1987, une étude recensait une multitude de projets de toutes sortes en cours de réalisation, des projets soutenus par l'ACDI, les ministères de la Justice et du Travail, la Gendarmerie royale du Canada, Élections

Canada, des organisations non gouvernementales et le Centre de recherches pour le développement international (Côté-Harper, 1987). L'ensemble apparaissait toutefois plus faible que la somme de ses parties – plus faible qu'un programme qui eut été coordonné. Une étude interne menée sur les « leçons apprises » a montré que l'ACDI faisait preuve d'un déficit en matière d'analyse, que le personnel de direction manquait d'expérience par rapport aux droits de la personne et au développement démocratique et qu'on misait plus sur l'individualisme que sur le savoir institutionnel pour élaborer de nouveaux projets. Dans le rapport, on peut lire qu'il est indispensable d'avoir une connaissance approfondie du contexte politique dans lequel les interventions sont conduites (Brown, 1995).

Dix ans plus tard, Sue Unsworth, ancienne conseillère en chef sur la gouvernance au ministère britannique du Développement international, tenait le même discours. Sous le titre « repenser la gouvernance », elle préconise que les donateurs approfondissent leur compréhension du contexte politique et institutionnel. Selon elle, ils se doivent d'acquérir une conscience aigüe des effets des interventions externes sur les initiatives locales et la capacité d'agir (Unsworth, 2005, p. 12). Elle aborde par ailleurs d'autres irritants tout aussi familiers des donateurs : le besoin d'une coordination et d'une harmonisation des projets entre les bailleurs de fonds, la nécessité de rendre le versement des fonds transparent, l'obligation de donner un sens concret au concept d'appropriation au niveau local, l'intérêt de déceler ce qui fonctionne de manière satisfaisante et pourquoi, le souci de modérer les attentes.

D'autres spécialistes universitaires ont écrit sur la nature lente, évolutive et exigeante du programme de la bonne gouvernance, sur l'opacité à propos du caractère essentiel ou non des projets et sur l'ordre de priorité dans lequel les classer. Merilee Grindle croit que si une plus grande attention était accordée à résoudre ces problèmes, on arriverait peut-être à la conclusion que l'urgence dans le dossier de la bonne gouvernance est de se résoudre à une « gouvernance satisfaisante », c'est-à-dire à un seuil minimal acceptable de la performance gouvernementale et à un engagement de la société civile qui n'entrave pas de façon notable le développement politique et économique et qui permet aux projets de réduction de la pauvreté d'être

mis en œuvre (Grindle, 2002, p. 1). À court et à moyen terme, certaines améliorations de la gouvernance ne sont peut-être pas aussi essentielles que d'autres pour aider à réduire la pauvreté. Mais ce qu'on doit retenir, poursuit-elle, c'est que le domaine de la bonne gouvernance – en particulier la gouvernance satisfaisante – exige de nouvelles recherches ou analyses critiques (Grindle, 2002, p. 27).

La vérité est qu'aucun donateur n'investit le temps, le soin et les ressources nécessaires pour transformer suffisamment la mauvaise gouvernance en bonne gouvernance. Le général Anthony Zinni (retraité du Corps des Marines des États-Unis), commandant en chef du United States Central Command au Moyen-Orient entre 1997 et 2000, a dit :

Nous prêchons pour certaines valeurs, pour la démocratie, pour les droits de l'homme, mais nous n'avons pas convaincu le peuple américain d'enfourcher ce cheval de bataille. Aucun dirigeant ne se dresse pour déclarer : « Ceci est la bonne chose à faire. » [...] C'est le problème de fond. [...] Nous devrions songer qu'un monde plus stable est un monde meilleur pour nous. Avec une politique et une stratégie visionnaires, les États-Unis se distingueraient encore dans le monde. Ils interviendraient plus tôt et choisiraient mieux leurs combats (Priest, 2003, p. 117).

Dans le contexte actuel d'exagération de l'imputabilité des responsables et par ailleurs de la planification axée sur les résultats, l'ACDI doit aussi relever le défi de prouver la relation de cause à effet, c'est-à-dire de démontrer que les efforts consentis pour l'avancée de la démocratie ou le respect des droits de la personne ont effectivement produit des résultats. L'évaluation des « leçons apprises » menée en 1995 a révélé que le personnel de direction « manquait de confiance et de jugement pour apprécier les risques d'agir dans un secteur à haut risque à partir d'un environnement allergique au risque tel que celui de l'ACDI ». Cette situation n'a pas changé dans la décennie suivante. Plusieurs facteurs contribuent à la difficulté qu'éprouvent les agences de l'aide internationale pour justifier leurs résultats. Un de ces facteurs est que le « business » de la démocratie et de la bonne gouvernance n'a pas encore vingt ans et que les programmes pour le respect des droits de la personne ne sont guère plus mûrs. Quand on se remémore l'énorme espoir qu'a soulevé la phase de démocratisation qui a suivi la fin de la guerre froide, il n'est

pas surprenant d'imaginer que les attentes fussent démesurément hautes, et encore moins surprenant que les retombées à court terme puissent être disparates.

■ CONCLUSION

Dans l'Énoncé de politique étrangère du Canada de 2005 comme dans la présente recherche, le terme « bonne gouvernance » prend plusieurs sens : démocratisation, droits de la personne, État de droit, secteur public efficient. Historiquement, ces termes ont émergé comme des courants distincts dans la politique canadienne et ses programmes à divers moments et avec une notoriété différente. Les droits de la personne remportent la palme de la longévité, sans doute parce que la discipline est bien documentée mondialement et aussi parce qu'ils ont des racines profondes et respectables, quoique controversées, dans l'histoire interne du Canada. L'application internationale d'une politique des droits de la personne a donné lieu dans certains cas à un simple rappel de principes et a tenu compte d'une conjoncture dans d'autres cas. Les inquiétudes causées par les violations des droits de l'homme au Timor-Oriental, par exemple, n'eurent aucune incidence sur les ventes d'armes et d'autres produits. Mais le Canada prit une position de principe sur l'apartheid sud-africain dans la moitié des années 1980, et même si les coûts politiques et économiques de son approche n'étaient pas élevés, ce fut une décision qui a « créé un froid » entre le gouvernement conservateur canadien et ses homologues des États-Unis et du Royaume-Uni.

En tant qu'instrument formel de l'arsenal de l'aide publique au développement, la gouvernance est apparue récemment ; elle tire son origine des programmes d'ajustement structurel économique des années 1980, de ce qu'il est convenu d'appeler le consensus de Washington. Le Canada était un ardent défenseur de ce consensus dont les tenants insistaient sur les coupes dans certains secteurs de l'État sans toutefois se préoccuper du renforcement d'autres secteurs qui en avaient désespérément besoin. C'est seulement depuis la dernière décennie que la nécessité de consolider les capacités de l'État est perçue comme une part importante de la gouvernance, un point de vue que le Canada défend aujourd'hui avec vigueur.

Au milieu des années 1990, la promotion de la démocratie et des processus démocratiques est

devenue le plus récent ajout au programme de la bonne gouvernance du Canada. Cette évolution a un caractère circonstanciel. Certains critiques de l'approche canadienne en matière de gouvernance déplorent l'absence de politiques cohérentes qui réuniraient tous les volets du programme. D'après ces critiques, une démarche chaotique, de type « projet par projet », dépourvue d'une stratégie et d'une gestion centralisées ne peut pas produire de résultats probants. Ce pourrait être vrai, mais lorsque l'on connaît la démesure du programme de la gouvernance et les résultats limités obtenus dans sa promotion par les donateurs, de fortes doses d'humilité et de prudence sont à prescrire, de même qu'un bon jeu de freins pour contrôler les attentes. Considérant la complexité du défi, il y a lieu d'intervenir sélectivement, de concert avec d'autres donateurs et de démêler ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas. Malheureusement, l'apparente absence au Canada d'un lieu où les expériences puissent être colligées, analysées, partagées et leurs leçons retenues ne répond pas aux besoins criants d'apprentissage dans ce domaine¹⁰.

Les débats sont une représentation emblématique du yin et du yang. Dans la politique étrangère du Canada, le courant « réaliste » pousse et le courant « romantique » tire – ce sont les deux faces de la personnalité canadienne dessinées par Allan Gotlieb et soulignées au début de la présente étude. On pourrait avancer que la clarification progressive d'une politique sur les droits de la personne a été compensée par l'application de la *realpolitik*. L'initiative de Lloyd Axworthy sur la sécurité des personnes a semblé s'affadir après son départ, et les points de vue de la « direction I » – direction de la sécurité internationale du ministère des Affaires étrangères qui traite entre autres choses de sécurité internationale, de questions militaires, policières et de renseignements – redevinrent prédominants.

Peut-être n'est-ce pas aussi simple cependant. Peut-être n'est-ce pas aussi catégorique; peut-être le Canada a-t-il vraiment un rôle important à jouer dans le monde au-delà de la poursuite de ses échanges commerciaux, de la surveillance de ses océans et de ses rapports avec son voisin du Sud. Peut-être que les anciens boy-scouts croyaient que les conflits et l'effondrement de certains États en Asie et en Afrique auraient inévitablement un effet réel et significatif sur le Canada, du même ordre que celui qu'avaient eu la guerre et l'effondrement des États européens dans les années 1930. Si tel est le cas, ils avaient raison. Les conséquences de la mauvaise gouvernance sont encore pires en 2009, que tout ce que l'on aurait pu imaginer en 1989. La question aujourd'hui n'est pas tant de se demander si le Canada devrait faire la promotion d'un programme international de bonne gouvernance que de s'interroger sur l'aptitude du pays à le faire et sur sa volonté de dégager à l'avenir les ressources nécessaires pour en faire plus, lorsque les leçons du passé auront véritablement été retenues.

Devant le bilan désastreux des expériences de gouvernance en Haïti, en Afghanistan et dans deux douzaines d'autres États « effondrés » et « fragiles », l'humilité et la prudence sont les maîtres-mots pour les non-initiés. La présente étude s'achève sur les mêmes avertissements qu'on retrouve dans toute critique réfléchie sur la gouvernance : la bonne gouvernance n'est pas un cadeau tombé pas du ciel; elle ne peut pas être imposée. La bonne gouvernance ne saurait voir le jour d'une addition de projets disparates, limités dans le temps, menés sans concertation par une douzaine de donateurs. Elle ne peut être livrée à domicile sur commande comme une pizza. Elle doit être acquise et comprise, non seulement par ceux à qui elle est destinée, mais aussi par ceux qui peuvent les aider. La réalisation du programme intégral de la bonne gouvernance ainsi que nous l'entendons désormais est encore largement

¹⁰ À la fin de 2006, l'ACDI a créé le Bureau de la gouvernance démocratique dont le mandat spécial est de « promouvoir la liberté et la démocratie, les droits de la personne, la primauté du droit et les institutions publiques transparentes et responsables dans les pays en développement ». Cela changeait de l'époque où la gouvernance était un sujet abordé parmi d'autres dans les discussions sur les politiques de l'ACDI. Le Bureau de la gouvernance démocratique a cependant été créé pour enterrer dans la discrétion « Solidarité Canada », une initiative du gouvernement Martin. En tant que tel, il reste à voir s'il sera le lieu où les leçons peuvent réellement être partagées, apprises et retenues. Au début de 2009, on s'attendait à ce que le gouvernement annonce la création d'un autre institut pour étudier et faire la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à l'étranger.

sous-documentée, insuffisamment expérimentée et désordonnée. L'idée est beaucoup trop jeune pour être enfermée dans des dogmes et des certitudes.

Elle est assez vieille, toutefois, pour que les erreurs ne soient pas répétées et il est très important que les leçons, positives et négatives, soient analysées, apprises, retenues et appliquées. La plupart du temps, les agences

de l'aide internationale éprouvent de la difficulté à respecter cette suite d'actions. Mais pour les gouvernements démocratiques qui aspirent à diffuser largement leurs valeurs, réussir cet exercice prouvera à la fois leur compréhension des principes de la bonne gouvernance démocratique et leur engagement envers ces principes.

BIBLIOGRAPHIE

- ACDI (2009). *Bureau de la gouvernance démocratique*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NIC-54102116-JUN?OpenDocument> (page consulté le 8 mai 2009).
- ACDI (1990a). *Probing the 1990s: Topics for Discussions on CIDA's Environment in the 1990s*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1990b). *Annual Report 1989-90*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1988). *Annual Report 1987-88*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1987). *Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, ACDI.
- ACDI (1986). *Annual Report 1985-86*, Ottawa, ACDI.
- Axworthy, L. (2004). *Navigating a New World: Canada's Global Future*, Toronto, Vintage Canada.
- Axworthy, T. S., L. Campbell et D. Donovan (2005). « The Democracy Canada Institute: A Blueprint », *IRPP Working Paper Series*, n° 2005-02a.
- Banque mondiale (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, Banque mondiale.
- Boulden, J. (2005). « Democracy and Peacebuilding », *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 2.
- Brown, B. (1995). *Democracy and Human Rights: What Are We Learning?*, Ottawa, ACDI.
- Cornia, G. A., R. Jolly et F. Stewart (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Côté-Harper, G. et J. Courtney (1987). *International Cooperation for the Development of Human Rights and Democratic Institutions*, rapport à l'honorable Joe Clark et à l'honorable Monique Landry, Ottawa.
- Cotler, I. (2005). Cité dans: Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Development*, Ottawa.
- De Soto, H. (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York, Harper and Row.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gillies, D. (2005). « Democracy and Economic Development », *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 2.
- Gotlieb, A. (2004). *Romanticism and Realism in Canada's Foreign Policy*, Toronto, C.D. Howe Benefactors Lecture.
- Gouvernement du Canada (2009). *Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales*, <http://www.international.gc.ca/START-GTSR/gpsf-fpsm.aspx?lang=fra> (page consultée le 8 mai 2009).
- Gouvernement du Canada (2005). *Canada's International Policy Statement: Development*, Ottawa.
- Gouvernement du Canada (1995). *Le Canada dans le monde: le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa.
- Gouvernement du Canada (1986). *Competitiveness and Security: Directions for Canada's International Relations*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères.

- Grindle, M. S. (2002). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, <http://www.gsdr.org/docs/open/HD32.pdf> (page consultée le 10 mai 2009).
- Haggard, S. et R. R. Kaufman (1989). «Economic Adjustment in New Democracies», *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, Conseil du développement outre-mer.
- Harper, S. (2006). *Allocution du Premier ministre à la séance d'ouverture de la 61^e Assemblée générale des Nations Unies*, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1329> (page consulté le 8 mai 2009).
- Head, I. et P. Trudeau (1995). *The Canadian Way: Shaping Canada's Foreign Policy, 1968-84*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Institut Nord-Sud (2005). *Canadian Development Report 2005*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- Institut Nord-Sud (1980). *In the Canadian Interest? Third World Development in the 1980s*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- Killick, T. (1989). *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute.
- Martin, P. (2004). *Speech by the Prime Minister*, <http://pm.gc.ca/eng/news.asp?id=192> (page consultée le 2 mai 2006).
- McRae, R. et D. Hubert (dir.) (2001). *Human Security and the New Diplomacy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Morrison, D. R. (1998). *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- Mulroney, B. (1991). *Notes for a Speech by Prime Minister Brian Mulroney*, Harare, Commonwealth Heads of Government Meeting.
- OCDE (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, Paris, Comité d'aide au développement.
- OCDE (1989). *Development Cooperation in the 1990s*, Paris, Comité d'aide au développement.
- PNUD (2002). *Human Development Report 2002*, New York, Oxford University Press.
- PNUD (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, New York, PNUD.
- Priest, D. (2003). *The Mission: Waging War and Keeping the Peace with America's Military*, New York, Norton.
- Sallot, J. (1995). «Choosing quite Diplomacy over Megaphone Diplomacy», *Globe and Mail*, 1^{er} juillet.
- Scharfe, S. (1996). *Complicity: Human Rights and Canadian Foreign Policy*, Montréal, Black Rose Books.
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.
- Senate and the House of Commons, Canada (1994). *Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons to Examine Canada's Foreign Policy*, Ottawa.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*, New York, Norton.
- Thede, N. (2005). «Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion», *IRPP Policy Matters*, vol. 6, n° 3.
- Unsworth, S. (2005). «Focusing Aid on Good Governance», *Global Economic Governance Programme*, Oxford, University College.
- Woods, N. (2005). «The Shifting Politics of Foreign Aid», *International Affairs*, vol. 81, n° 2.