

Les déficits démocratiques, l'Amérique du Nord, et la sécurité¹

David M. Law²

Depuis la fin des années 80, nous avons vécu ce que l'on pourrait appeler l'âge d'or de la démocratie. Nous avons assisté à l'effondrement d'un bloc communiste, considéré depuis plus d'un demi-siècle comme l'ennemi principal de la démocratie. Nous avons observé la marginalisation des partis communistes dans la vie politique nationale à l'Ouest, dans ce que l'Ouest avait l'habitude d'appeler l'Est, et dans la plupart de ces états qui faisaient partie de ce que l'on connaissait sous le nom de Tiers monde. Dans l'espace de deux décennies, le nombre des états où se déroulent des élections démocratiques a été multiplié par trois. Selon le rapport de l'ONU sur le développement, ce groupe élitiste de 37 états en 1980 (sur 121 comptés dans le monde) est devenu un club de 117 en 1998 (sur 193 états membres de l'ONU). Jusqu'à cette date-ci, environ 55 pour cent de la population mondiale pratiquait les élections démocratiques.³

Age d'or ou crise de crédibilité?

Bien qu'une certaine récidive dans la pratique démocratique ait été visible chez certains nouveaux membres du « club » après la deuxième moitié des années 90, la démocratisation a continué de progresser au tournant du siècle et du millénaire. Dans une étude rendue publique fin 2000, *Freedom House*, une organisation non-gouvernementale américaine, a conclu que la démocratie et les droits de l'homme avaient fortement progressé au cours de cette seule année. Le sondage annuel de l'organisation a qualifié de « libres » 86 pays; dans ces 86 pays, vivent 40,7 pour cent de la population mondiale.

¹ Une version précédente de cet article est parue en 2000 dans le premier numéro de *Connections*, la publication électronique du Consortium du Partenariat pour la Paix, www.pfpconsortium.org.

² David M. Law est un associé (senior fellow) du Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées - Genève (DCAF).

³ "Freedom's Journey: A Survey of the 20th Century" *Economist*, 11 septembre 1999, 7. L'expansion de la démocratie pendant le dernier siècle est d'autant plus impressionnante, compte tenu du fait qu'en 1900, seulement six des états des 43 du monde pouvaient être appelés des démocraties. Voir également "Le rapport sur le développement humain", New York: Programme des Nations Unies pour le Développement, 1998, 23.

Elle a également souligné que 59 autres états, regroupant 35,5 pour cent de la population mondiale, étaient “partiellement libres”.⁴

Si nous acceptons le fait qu’il doit y avoir un lien entre ce que nos gouvernements disent qu’ils veulent faire dans le domaine de la politique étrangère et ce qui se passe réellement, cette révolution démocratique ne pouvait pas s’être produite par hasard. Le Président Ronald Reagan, par exemple, faisait souvent référence à une “campagne globale pour le développement démocratique”. La nécessité de promouvoir la démocratie ne figure pas moins dans la politique annoncée par ses successeurs.⁵ La chute du communisme et l’effondrement de l’Union soviétique ont permis aux États-Unis et au Canada de poursuivre la campagne que Reagan évoquait. En septembre 1993, le Président Bill Clinton dévoila une importante stratégie «d’élargissement démocratique» devant l’Assemblée générale de l’ONU. Il demanda que l’on encourage la démocratie partout où cela était possible et que l’on contienne les régimes autoritaires opposés à la démocratie.⁶ Au Canada, un des objectifs principaux de politique étrangère pour les gouvernements successifs au cours des années 90 fut de projeter la démocratie comme valeur canadienne centrale, afin de promouvoir la stabilité dans et parmi ces pays. Dans ses discours, lors des réunions du Commonwealth et de la Francophonie à l’automne 1991, le premier ministre conservateur Brian Mulroney a déclaré que le développement démocratique et les droits de l’homme étaient les thèmes centraux de la politique étrangère canadienne. Les libéraux, qui ont succédé les conservateurs, n’ont pas dévié de cette ligne de politique depuis leur retour au pouvoir en 1993.⁷

Tout ceci a été soutenu, non sans critique sérieuse, par une théorie démocratique de paix, consistant en un ensemble lâche de notions au sujet de ce que les démocraties font et ne

⁴ "Global Democracy Continues Forward March," disponible sur le site internet de *Freedom House*, <http://www.freedomhouse.com>.

⁵ Voir Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs” dans *Debating the Democratic Peace*, Ed. Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones et Steven E. Miller, Cambridge: Presses de MIT, 1997, 3-57.

⁶ Douglas Brinkley, “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine”. *Politique Étrangère*, 106 (Printemps 1997): 111-27.

⁷ Robert M. Campbell et Leslie A. Pal, “The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy”, 3ème Ed. Peterborough: Broadview, 1994, 237; et *Canada in the World*, Ottawa: Gouvernement du Canada, Département des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995, 35.

se font pas les unes aux autres. Il est possible de résumer concisément l'idée principale de cette théorie: les démocraties tendent à ne pas aller faire la guerre entre elles, quand elles vont faire la guerre c'est contre les non-démocraties, qu'elles combattent au nom de la meilleure des causes et de la défense des valeurs démocratiques. Il semble donc raisonnable que les états démocratiques recherchent dans le cadre de leur politique de sécurité à agrandir la famille des démocraties.

Cette approche a pour fondement un autre argument: la notion que deux terres singulièrement bénies, les États-Unis et le Canada, ont une série unique d'atouts qui peuvent s'appliquer à l'élargissement de la démocratie. Comme les pionniers, ils ont la puissance de l'exemple, dans leur cas une "communauté de sécurité" durable en Amérique du Nord. Ils disposent également d'amples ressources «dures» qu'ils peuvent, même si elles ne sont pas illimitées, mettre au service de la démocratisation. Ensemble, les deux états peuvent poursuivre l'objectif de la démocratisation avec les alliés qui partagent les mêmes idées au sein des institutions multilatérales les plus influentes dans le monde: L'OTAN, le G7/G8, le FMI, la Banque Mondiale, l'OMC, et l'OCDE, organisations que l'on considère comme les cadres idéaux pour le développement de politiques visant à encourager les états à adopter des pratiques et des valeurs démocratiques. Etant donné tout cela, est-il alors surprenant que les alliés nord-américains et européens soient tentés par la perspective d'encourager non seulement des transitions réussies de l'après-totalitarisme et de l'autoritarisme dans la région euro-atlantique, mais également de construire une coalition plus large des démocraties dans le monde entier?

Bien entendu, les qualifications démocratiques de plusieurs de ces nouvelles démocraties, ou pour utiliser un terme plus précis, des "états en voie de démocratisation" laissent souvent beaucoup à désirer. En fait, elles peuvent laisser tant à désirer que certains auteurs ont écrit qu' en ce monde de l'après Guerre froide, la vraie ligne de division se tenait entre les démocraties constitutionnelles libérales et les autres états, y compris ceux qui ont été qualifiées de démocraties "non-libérales". Certains vont jusqu'à dire que l'inachèvement de ces derniers états peut mettre en danger la crédibilité et même la

sécurité de leurs précepteurs plus avancés.⁸ Une critique dérivée de celle-ci est que l'instabilité structurale des états en voie de démocratisation les rend plus prédisposés aux guerres que leurs prédécesseurs totalitaires ou autoritaires, et plus particulièrement pendant la première décennie de leur transition vers la démocratie.⁹ En effet, les états nouvellement « en voie de démocratisation » ne sont guère pacifiques; parmi les états qui sont sortis des cendres de l'ancienne Europe communiste, depuis la fin de la guerre froide, à peu près la moitié d'entre eux ont été impliqués dans des guerres parmi eux, soient-elles externes, ou comme c'était normalement le cas, internes.¹⁰

Malgré les faiblesses et les imperfections des États en cours de démocratisation, la réussite de la révolution démocratique globale dépend également de la qualité du processus démocratique dans les démocraties avancées qui se proposent comme leurs guides. En fait, dans cet article, on émet la thèse que les perspectives de révolution démocratique globale sont réduites par la qualité décroissante des gouvernements dans les démocraties avancées, y compris les États-Unis et le Canada. C'est un paradoxe inquiétant. Alors que les adhérents de la démocratie se sont multipliés autour du globe, la réputation des démocraties occidentales qui ont défendu ce processus s'est ternie, à tel point qu'il n'est guère alarmiste de détecter le début d'une crise de crédibilité qui pourrait prendre une envergure systémique.

Ce ternissement adopte beaucoup de nuances et de tonalités. En Europe, le ton des années 90 infestées par les scandales a été donné par *Tangentopoli* ("ville de la corruption"). Environ 2500 membres des élites politique et économique italiennes ont été mis en examen pour corruption rampante et trafic d'influences. Presque 20 pour cent furent déclarés coupables, parmi lesquels plusieurs anciens ministres de gouvernement et

⁸ Voir par exemple Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs* 76 (Novembre/Décembre 1997): 22-43.

⁹ Edward D. Mansfield et Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War" in *Debating the Democratic Peace*, 301-34.

¹⁰ Les états de transition qui se sont retrouvés dans des conflits incluent la Russie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, le Tadjikistan, la Yougoslavie et ses états successeurs: la Serbie, la Croatie, la Slovaquie, la Bosnie, le Monténégro, et plus récemment la Macédoine.

fonctionnaires de partis.¹¹ La fin de la décennie s'est terminée par un scandale plus préoccupant encore, le *Spendenaffäre* allemand. Cela a discrédité l'ancien chancelier Helmut Kohl, le père de la réunification allemande et, jusqu'à ce scandale, un des politiciens les plus respectés que le monde occidental entier ait connu au cours des cinquante dernières années.¹²

En Amérique du Nord, la situation n'était guère différente. Les scandales des collectes de fonds sous l'administration Clinton ont amené les deux principaux candidats démocrate et républicain, lors de la campagne présidentielle de 2000, à faire de la réforme des finances des campagnes le point central dans leurs campagnes (non réussies) pour la nomination de leurs partis.¹³ Selon les propres mots du porteur de flambeau républicain potentiel John McCain, l'ennemi de la réforme du financement des partis était une « association impénétrable » de « lobbyists », de contributions politiques de millions et de milliards de dollars, et de politiciens corrompus.¹⁴ Au Canada, on suspecta, dans la première moitié de l'année 2000, les libéraux au pouvoir d'avoir été impliqués dans une affaire de plusieurs millions de dollars pour graisser la patte aux acteurs du secteur privé en échange de bénéfices politiques (mais non individuels)¹⁵. Bien entendu, les démocrates et les libéraux n'ont pas le monopole des scandales politiques financiers. Cependant, comme nous allons l'évoquer, il y a des raisons de penser que ce qui avait été une mauvaise situation sous leurs prédécesseurs républicains et les conservateurs, s'est aggravé sous leur mandat au cours des années 90.

¹¹ "A Slightly New Italian Establishment." *Economist*, 10 juillet 1997, disponible sur: <http://www.economist.com>.

¹² Voir Robert Gerald Livingstone, "The Party's Over: Kohl's Disservice to German Democracy", *Foreign Affairs* 79 (Mai/Juin 2000): 13-17.

¹³ La cause pour laquelle ils ont lutté continue à attirer l'attention sur Capitol Hill.

Depuis que les recherches ont été complétées pour cet article il y a eu des changements dans la législation américaine avec la loi McCain-Feingold. Ceci assure que les dépenses faites pendent des campagnes électorales qui ne proviennent pas de l'état (« soft money ») ont plus de restrictions. Néanmoins, les problèmes évoqués dans cet article restent actuels.

¹⁴ Cité à Lexington, "The Lonely Charge of John McCain", *Economist*, 2 mai 2000.

¹⁵ Fin mai 2000, des projets de 10 millions de dollars sous la juridiction du service canadien des ressources humaines étaient étudiés par la police canadienne; au moins quatre de ces projets étaient dans l'état du Premier ministre. Voir "Jane Keeps Running" *Ottawa Citizen*, 22 mai 2000, A 14.

Ce n'est pas seulement à cause de mauvaises pratiques réelles ou apparentes que le gouvernement démocratique en Amérique du Nord est en danger. Il y a également la perspective de quelque chose de plus banal: l'inefficacité. Il s'agit tout particulièrement de la situation difficile de beaucoup de parlementaires à la Chambre législative canadienne, situation qui n'est pas nécessairement représentative dans le monde occidental. En mai 2000, le rapport d'une réunion des parlementaires canadiens désireux de renforcer le travail du système de comité a peint un tableau déconcertant. Il a constaté que des parlementaires sans portefeuille avaient le sentiment d'inutilité, d'être "au bout du rouleau", ". . . de se sentir indécis, d'être incapables de prendre des décisions. . .", de souffrir ". . . d'expériences alternées de léthargie et d'agitation, d'éprouver des troubles du sommeil, et de perdre goût aux activités agréables.....".¹⁶

Sur la liste des malheurs de la démocratie, en Amérique du Nord au moins, figure l'indifférence des électeurs. Les partis soutenus par plus de 50 pour cent des électeurs, pour ne rien dire de l'électorat, gagnent rarement des élections nationales de nos jours en Amérique du Nord. Le taux anémique de participation électorale fait l'objet de fréquents débats. Il y a peu de temps, le cas canadien était différent, bien que les gouvernements fédéraux n'aient presque jamais (à deux exceptions près) obtenu le pouvoir avec plus de 50 pour cent des voix. Ce qui est nouveau au Canada, c'est la réduction de la proportion des électeurs qui prennent la peine de voter: le taux de participation électorale (62,9 pour cent) lors des élections fédérales de novembre 2000 fut le plus bas que l'on ait jamais vu. Et même si ce taux reste meilleur que les taux américains de participation (autour de 50 pour cent), la tendance est à la baisse au Canada en ce qui concerne les quatre dernières décennies. Cela fait du Canada "le seul pays où le déclin du taux de participation électorale commence à rejoindre le taux américain".¹⁷

Le manque de confiance dans le processus politique semble s'accroître des deux côtés de la frontière entre le Canada et les Etats-Unis. Alors que l'engagement envers les valeurs démocratiques ne semble pas nécessairement avoir décalé, la désillusion connaît une

¹⁶ Susan Delacourt, "Eunuchs in the Governmental Palace". *Ottawa Citizen*, 15 mai 2000, A6.

¹⁷ John Gray "Voter Turnout Breaks Previous Low of 1896". *Globe and Mail* (Toronto), 29 novembre 2000, A10.

augmentation dramatique. En 1998, un sondage a montré que seulement 39 pour cent des Américains avaient confiance en l'action de leur gouvernement.¹⁸ Dans un sondage organisé deux ans plus tard, deux Canadiens sur trois déclaraient qu'ils n'avaient eu aucune influence sur la prise de décision aux niveaux fédéral, des provinces, ou même municipal du gouvernement ¹⁹.

Les dilemmes de la démocratie

Scandale, inefficacité, et apathie mis à part, toutes les démocraties avancées ont un problème structurel commun, à savoir le gouffre croissant entre ce qui est attendu à un décideur démocratique et ce qu'il (ou elle) est réellement capable de livrer. Tous les piliers cruciaux du système démocratique avancé sont désespérément surchargés, que ce soit le parlementaire individuel et son parti politique, le corps législatif, ou le citoyen dans son rapport avec le parlement et ses membres. Ceci n'est guère étonnant si l'on considère que l'environnement dans lequel les décisions sont prises a beaucoup changé, tandis que la capacité à prendre ces décisions a été peu modifiée.

Il y a plusieurs dimensions à ceci. D'abord, il y a l'augmentation du nombre et de la complexité des défis soulevés par la science et la technologie modernes. En second lieu, on a tendance à reléguer les problèmes, dont l'état souverain territorial était traditionnellement responsable, à d'autres niveaux de l'ensemble ou à d'autres acteurs dans et au-delà de ses frontières. Troisièmement, il y a la tendance d'accompagnement vers la co-délibération multi-juridictionnelle et la mise en scène de différents acteurs dans un nombre toujours plus grand de domaines problématiques. Quatrièmement, il y a les pressions supplémentaires sur l'environnement de prise de décisions en fonction des améliorations dans la capacité de la mise en valeur des communications et l'accès toujours plus grand à l'information. Cinquièmement, tous ces processus semblent se dévoiler à un rythme plus rapide que jamais. Malgré tout ceci, la capacité de prise de

¹⁸ Susan J. Pharr, Robert D. Putnam, et Russel J. Dalton, "A Quarter Century of Declining Confidence: Trouble in Advanced Democracies?" *Journal of Democracy* 11 (avril 2000), 5-25.

¹⁹ Alexandre Sirois, "Deux Canadiens sur trois pensent ne pas influencer leurs gouvernements", *La Presse* (Montréal), 27 Juillet 2000, C20.

décision de la part des politiciens, du parlement, ou du public s'est amélioré peu. En effet, l'extension du suffrage aux femmes et l'introduction de sondages d'opinion sont les seuls changements de ton que l'on relève dans les démocraties avancées au cours de ce dernier siècle.

Les grandes lignes évoquées ci-dessus constitueraient des défis de premier ordre même dans les environnements politiques le plus efficace. Mais la démocratie avancée, qu'elle soit nord-américaine, qu'elle soit ouest européenne, ou japonaise, est imparfait à la fois sur le plan de l'organisation et des ressources, et manque du professionnalisme nécessaire. Un problème majeur se pose ici car le parti politique ne réussit pas à jouer son rôle en tant que le véhicule d'élaboration des décisions politiques visant à intégrer les intérêts légitimes des innombrables groupes d'intérêt que compte la société moderne dans un ensemble global. Aucune des institutions qui ont augmenté leur impact sur le processus politique au cours des dernières années (les tribunaux, les médias, les organisations non-gouvernementales de la société civile, et la bureaucratie gouvernementale) ne semble capable d'effectuer cette intégration.²⁰

Aux Etats-Unis, les élections de l'année 2000 ont révélé une autre déficience d'organisation qui n'avait pas attiré beaucoup l'attention jusqu'ici, à savoir les importantes divergences d'un état à l'autre, voire d'un comté à l'autre, des règlements et des infrastructures du scrutin et du décompte des votes. Lors de ses élections du même mois de novembre, le Canada, malgré toutes ces imperfections, a montré, qu'en ce qui concerne l'organisation, il était mieux équipé pour effectuer un décompte juste et rapide. Ceci dit, la liste canadienne des irrégularités électorales n'est pas irréprochable, ce dont témoignent les irrégularités du référendum de 1995 au Québec.

Les deux pays semblent également peu disposés à investir suffisamment dans le processus politique. Il suffit d'observer les chiffres des dépenses électorales qui demeurent de loin l'élément le plus important des budgets politiques puisque les partis au

²⁰ Ce passage s'inspire d'une analyse faite par Herman F. Achminow "Die Zukunft der Demokratie und die Demokratie der Zukunft" ["L'avenir de la démocratie et la démocratie du futur"] (Munich, 1979).

Canada et aux États-Unis ne sont guère plus que des institutions de gestion des campagnes. Le Canada dépense à peine plus de 1 pour cent de son PIB pour les élections fédérales. Les États-Unis, qui dépensent le plus d'argent parmi les démocraties mûres, ne consacrent que 2 pour cent de leur PIB par cycle électoral (un pourcentage bien inférieur qu'au début du siècle). Pour mettre ces chiffres en contexte, le commentateur politique américain George Will a déclaré que l'argent dépensé en 1994 pour les élections au congrès correspondait environ à la moitié de ce que le public américain avait dépensé en yaourt cette année-là!²¹

Ce niveau de ressources est insuffisant pour que les partis puissent faire autre chose que de mobiliser les électeurs à voter. Même dans ce rôle, les partis se trouvent en mauvaise posture. Le coût des campagnes électorales aux États-Unis et au Canada a augmenté énormément. En 1980, les dépenses américaines des élections présidentielles et du congrès se sont élevées à 1,2 milliard de dollars.²² En 1992, le coût de celles-ci avait atteint 3,2 milliards de dollars.²³ Les élections de 2000 ont encore battu des records: 4 milliards de dollars environ ont été dépensés lors des élections présidentielles, au congrès, et dans les états.²⁴ Au Canada, où la base est sensiblement inférieure et où l'on procède à moins d'élections, la tendance des dépenses des partis est similaire pour les années avec ou sans élections. Par exemple, de telles dépenses lors des années sans élections, de 1995 et 1996, furent respectivement 15 et 11,5 pour cent plus élevées que les années précédentes.²⁵

A cause de la non-subvention des partis, les candidats doivent passer de plus en plus de temps à rechercher des fonds, obligés à contourner la loi d'une manière qui minimise les péchés similaires connus des décennies antérieures. Les répercussions ont été affichées: il s'ensuivit beaucoup d'agitation mais il y eut peu d'actions pour réformer les lois sur le financement des campagnes électorales que ce soit aux États-Unis ou au Canada;

²¹ John Robson "Do Not Interrupt the Politicians" *Ottawa Citizen*, 7 avril 2000, A16.

²² Sauf indication contraire, tous les montants en dollars sont dans la monnaie du pays dont il est question dans le texte.

²³ Jane Bussey "Campaign Finance Goes Global" *Foreign Policy* 118 (Spring 2000), 75

²⁴ Lexington "Selling America to the Highest Bidder" *Economist*, 21 janvier 2000, 79.

²⁵ Voir "Registered Political Parties' Fiscal Returns" Tableau 1 dans la section sur le financement des élections sur le site internet des élections au Canada, disponible sur <http://www.elections.ca>.

l'incapacité des partis politiques à jouer leur rôle novateur et d'intégration à la société moderne; et la le fait de discréditer d'autres institutions démocratiques.²⁶ Aux yeux de citoyens de plus en plus nombreux, ce qui est censé être la démocratie des peuples, pour les peuples,et par les peuples ressemble de plus en plus à une démocratie, du porte-monnaie, pour le porte-monnaie et par le porte-monnaie.

Les insuffisances des démocraties américaine et canadienne diffèrent grandement dans les détails. En ce qui concerne le financement des campagnes, le vecteur le plus important d'abus au sud de la frontière a été l'argent *mou*, c'est-à-dire, les ressources électorales qui n'ont pas pu être collectées suivant des limites et des règlements fédéraux. Ces fonds ne sont pas directement contribués aux candidats mais à la variété des comités associés aux partis. Ils rapetissent les ressources provenant des subventions publiques alors que le volume de ces fonds a augmenté. Même si ces fonds ne sont pas directement mis à la disposition des candidats individuels, les donateurs y ont souvent contribué à condition qu'une partie ou la plupart de cet argent bénéficie aux candidats fédéraux qu'ils souhaitent soutenir.²⁷ L'origine de l'argent *mou* doit néanmoins être déclarée.

La plupart des Canadiens seraient étonnés d'apprendre que les lois sont bien plus dures et les chances que des abus soient divulgués plus grands aux États-Unis qu'au Canada. Au Nord de la frontière des échappatoires qui permettent aux partis d'éviter de révéler l'origine de l'argent du financement des campagnes sont le plus grand problème. Ce problème se ressent particulièrement, au niveau des arrondissements électoraux locaux où la surveillance du financement des associations des partis locaux reste faible, malgré des changements récents en matière de lois fédérales. En période électorale, un donateur à une association fédérale d'un parti qui n'exige pas de reçu peut rester anonyme; le parti est alors libre d'employer ces ressources pour en faire bénéficier le parti national ou les candidats des autres arrondissements. Il est également possible de faire des donations secrètes à des membres du parlement en dehors d'une période électorale ou aux candidats pour la présidence du parti. La déclaration d'une contribution devenue publique peut

²⁶ Voir Jane Taber "Liberal Backbench Revolution Spreads" *Ottawa Citizen*, 8 juin 2000, A3.

²⁷ "Reporters' Guide to Money in Politics: Campaign 2000" sur le site internet de la Cause commune, disponible à: http://commoncause.org/pressroom/congress_contributions.html

avoir jusqu'à dix-huit mois de retard; de plus, il n'est pas obligatoire de donner la date de la contribution.²⁸ On estime que les caisses noires créées au niveau local représentent 10 millions de dollars, ou 60 pour cent du total des fonds publics mis à la disposition des partis.

Une autre échappatoire à la loi électorale canadienne vient de ces contributions qui se font par l'intermédiaire de compagnies numérotées et de filiales obscures. Le statut des Etats-Unis comme pays dominant permet de comprendre pourquoi les insuffisances des règlements sur les contributions faites aux partis politiques y font l'objet d'un examen plus attentif qu'au Canada. Néanmoins, toutes proportions gardées, les abus sont potentiellement aussi importants dans le système canadien que dans le système américain. Au Canada, il est relativement plus facile de dissimuler un effort pour exercer l'influence illégitime (c'est-à-dire, d'acheter un politicien ou un parti) qu'aux Etats-Unis, même si le coût général d'une campagne aux Etats-Unis est beaucoup plus élevé de celui au Canada.. En même temps, les risques stratégiques associés à l'achat par le secteur privé de politiciens sont évidemment beaucoup moins importants dans le contexte canadien que dans le contexte américain.²⁹

Cependant, dans les deux pays, la lutte pour lever les fonds nécessaires à une campagne peut être une distraction débilite pour la classe politique. Cela peut également aggraver, même si cela ne peut en être la cause, la tendance de la politique étrangère à un plus grand disfonctionnement dans les démocraties occidentales. Nous soulignons ensuite trois types de disfonctionnements qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, être rattachés aux dilemmes de la démocratie cités ci-dessus. Le premier est la capacité des démocraties avancées comme les États-Unis et le Canada à atteindre le niveau de compétence requis pour exécuter leurs politiques étrangères et de sécurité. Le second est le niveau de confiance publique et le niveau de soutien de la population pour les rôles qu'ils jouent dans les relations internationales. Le troisième est l'impact que les "déficits

²⁸ Aaron Freeman, "For the Best Government Money Can't Buy " disponible sur le site internet de *Democracy Watch* à: <http://www.dwatch.ca/camo/OpEdJan400.html>.

²⁹ Alexandre Sirois, "Kingsley insatisfait de la nouvelle loi électorale" *La Presse*, 17 janvier 2000, A1

démocratiques” de ces deux États occidentaux (et, par extension, d’autres) pourraient avoir sur leur rôle de dirigeants dans le monde en cours de démocratisation.

Compétence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité

Il n’est guère facile d’évaluer objectivement le degré de compétence du gouvernement dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, et d’identifier les causes. Est-ce qu’une politique échoue, ou ne réussit pas tout à fait, parce qu’elle n’a pas eu suffisamment de soutien public, parce qu’elle est basée sur une analyse incorrecte de l’équilibre des forces, ou parce qu’elle provient d’un mauvais jugement né d’une situation du désespoir dans la politique nationale? De telles et d’autres questions encore du même type viennent à l’esprit quand la politique étrangère va mal. Il est cependant raisonnable de penser que la manque chronique de ressources pour la politique étrangère dans les démocraties avancées comme les États-Unis et le Canada se fait sentir.

A une époque où l’environnement international devient chaque jour plus complexe et problématique pour ces deux pays, les ressources disponibles pour l’activité de politique étrangère ont réellement diminué de façon radicale. «Le compte 150», qui couvre le coût non militaire de la protection des intérêts américains en matière de sécurité et de politique étrangères, auquel on consacrait 4 pour cent du budget fédéral dans les années 60, est tombé à 2 pour cent dans les années 70, et juste à 1 pour cent au cours de la période 1990-95 (il y eut une légère remontée vers la fin des années 90). Le budget de la défense nationale des États-Unis pour l’année fiscale 2000, de 304,1 milliards de dollars, était plus de treize fois supérieur au compte 150, un déséquilibre qui va encore s’accroître en faveur du budget de la défense³⁰.

La tendance est semblable au Canada, bien que les proportions soient différentes. Les budgets pour les départements des affaires étrangères et du commerce international, de

³⁰ Ces chiffres sont basés sur les prévisions de budget de la nouvelle administration Bush. Voir le tableau S-10, *Blueprint for New Beginnings: a Responsible Budget for America’s Priorities* disponible à <http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2002/pdf/blueprint.pdf>. Richard N. Gardner aborde cette question dans “The One percent Solution: Shirking the Cost of World Leadership”. *Foreign Affairs* 79 (Juillet-Août 2000): 2-11.

l'agence canadienne internationale pour le développement, et les activités du département des affaires indiennes et du département du développement nordique, qui rassemblés constituent à peu près le compte 150, étaient également en déclin depuis longtemps avant d'éprouver une légère amélioration en 1999-2000. Leurs budgets représentent environ un tiers de celui des militaires (\$3,75 milliards) ; le budget militaire lui-même est touché depuis des décennies par des réductions et s'élève à un peu moins de 2,5 pour cent du budget fédéral.³¹

En ce qui concerne les Etats-Unis, il ne semble pas raisonnable de recommander un renversement des proportions des dépenses entre les dépenses militaires et non militaires; néanmoins, il serait désirable même de réduire l'écart entre les deux sortes de dépenses.. En raison des coupes progressives du budget canadien de la défense au cours des dernières décennies, la conduite la plus appropriée serait qu'Ottawa augmente les dépenses de ses activités militaires aussi bien que non-militaires, avec de plus grandes augmentations dans la dernière catégorie.

La raison d'un tel investissement est à la fois quantitative et qualitative. La réduction relative et réelle des ressources disponibles pour la résolution des problèmes de politique étrangère s'entrecoupe avec un environnement international qui est devenu considérablement plus complexe que celui de la guerre froide. D'un point de vue occidental, la confrontation Est-Ouest a eu tendance à fournir un arrangement, perçu comme uni-dimensionnel, auquel la plupart des activités de résolution des problèmes pourraient être intégrées. Tandis que nous n'avons plus à craindre la menace de la guerre de grandes puissances, nous sommes confrontés à une foule de défis qui pourraient à terme produire un changement du paradigme géostratégique auquel nous nous serons montrés non-préparés du fait de notre négligence délibérée.

³¹ Voir le volume 2, la partie 1 du site internet du conseil d'administration du trésor canadien, disponible à <http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pubacc-e.html>.

Tous les deux budgets du défense, américain et canadien, ont augmentés après les événements du 11 septembre 2001, l'américain presque pour un tiers par rapport à celui de 2000.

Déjà, dans beaucoup de domaines, les choses sont bien moins faciles à comprendre qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. Pour prendre un exemple qui constitue un objectif central pour la politique occidentale, et en particulier des Etats-Unis. Comment devrions-nous intégrer la Fédération Russe et la République populaire de la Chine dans la communauté internationale dans le monde d'après la guerre froide? Comment réagissons-nous face à la prolifération des armes de destruction de masse et à leurs utilisateurs potentiels? Que faisons-nous sur le plan international pour relever le défi du réchauffement de la planète? Comment répondons-nous à la situation en Afrique, où des problèmes tels que le conflit à l'intérieur des états et entre ceux-ci, les urgences médicales, la crise écologique, et les dysfonctionnements des états se font plus sentir qu'ailleurs? D'une façon plus cruciale, comment devons-nous répondre à l'énigme posée par la juxtaposition de plus en plus répandue de la souveraineté et des droits de l'homme dans les crises de la sécurité? Trop souvent ces dernières années, la réponse qui a semblé prévaloir était de suborner les élites dans les pays en voie de démocratisation où l'on pensait que cela serait efficace et de recourir au bombardement tactique dans les pays où cela n'était pas le cas. Simplement verser de l'argent au règlement de ces problèmes serait inconsidéré; mais si on ne leur assigne pas des ressources nécessaires, l'on court au suicide.

La confiance du public peut-elle être maintenue?

Une deuxième implication en matière de politique étrangère provenant du déficit démocratique est rattachée à la capacité d'électorat d'avoir confiance dans le raisonnement pour la politique du gouvernement, un problème aggravé par le rôle des intérêts particuliers (des compagnies ou autres) dans la formulation de la politique étrangère. L'ancien Président Clinton, qui avait attaqué son prédécesseur pendant sa réussie campagne électorale de 1992 en disant de celui-ci qu'il avait manqué de fermeté avec «les bouchers de la place Tienanmen», semble avoir changé de ton après avoir subi des pressions pour relâcher les contrôles sur les exportations technologiques en République populaire de Chine qui avaient été instaurés en 1989. Selon le rapport de la Commission Cox, qui s'est concentrée sur l'espionnage dans les transferts

technologiques, deux des principaux donateurs du parti démocratique (*Hughes Electronics* et *Loral*) ont entrepris une importante campagne d'incitation à l'appui de leurs efforts pour transférer des informations technologiques confidentielles à destination de la Chine. Selon cette commission, ceci a contribué à ce que la République populaire de Chine ait pu mettre rapidement ses capacités nucléaires stratégiques.³² Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les États-Unis pourraient avoir désiré faire parvenir aux Chinois des technologies d'information, et ces raisons pourraient être dans l'intérêt national légitime. Il est possible que les transferts aient constitué un investissement dans une association stratégique qui rapporterait de grands avantages aux États-Unis (par exemple, pour que la Chine aide à persuader la Corée du nord de contenir son programme nucléaire). Une autre raison pourrait être que les transferts constituaient le prix à payer pour intensifier les échanges commerciaux avec la Chine, ce qui, à terme, apporterait sa libéralisation politique, attendue depuis longtemps. Une troisième raison pourrait être d'aider les Chinois à améliorer les sauvegardes contre les risques d'un lancement accidentel de leurs missiles stratégiques. Mais quoi que l'on pense de ces considérations, la révélation d'informations sur les contributions financières au parti du Président Clinton a fait penser qu'il est possible que le motif réel du gouvernement ait été la collecte de fonds. Au mieux, la motivation derrière la politique des États-Unis à l'égard de cette relation stratégiquement critique a paru fort douteuse à l'électeur.

L'oléoduc dans le bassin de la mer Caspienne et dans la région du Caucase constitue un autre exemple. L'administration Clinton a créé un bureau spécial, dirigé par un diplomate (ambassadeur), afin de promouvoir la cause d'un oléoduc qui irait des puits de l'Azerbaïdjan au port turc de Ceyhan, évitant de ce fait le territoire russe. Ceci peut sembler raisonnable sur le plan économique, bien que quelques observateurs aient affirmé qu'il n'y avait pas assez de pétrole pour justifier cette construction. D'autre part, la Russie voulait pour que les producteurs régionaux utilisent les oléoducs existants ou nouveaux qui croisent son territoire en Tchétchénie et ailleurs au Nord du Caucase, et peut avoir décidé de risquer de combattre sa deuxième guerre tchéchéne en cinq ans afin

³² Aaron L. Friedberg, "Arming China Against Ourselves" *American Foreign Policy*, Ed. Glenn P. Hastedt, 6ème Ed., Guildford, CT: Dushkin/McGraw-Hill, 2000, 66-73.

de montrer qu'elle contrôle ce territoire. Interviennent ici d'importants problèmes géopolitiques. En ce qui concerne la Russie, il n'est pas difficile d'imaginer que, dans les cercles gouvernementaux, certains croient que l'intégrité territoriale et la crédibilité générale de l'état russe sont en jeu. Dans le cas des Etats-Unis, l'exploitation des sources d'énergie dans les états postsoviétiques du Caucase et de l'Asie centrale, et l'installation d'oléoducs, indépendants de la Russie, peut servir à assurer une existence indépendante à ces états et à mettre en valeur le rôle de la Turquie, l'allié traditionnel des Etats-Unis dans la région. Ces politiques sont à leur tour des anathèmes pour la Russie.

Les réalités du financement des partis politiques dans les deux pays font penser, cependant, que la position des deux gouvernements sur cette question a pu être motivée par les intérêts de l'industrie pétrolière. Les gouvernements russes de Yeltsin et de Putin ont eu des liens étroits avec des magnats du pétrole qui avaient à s'assurer de la viabilité du système russe d'oléoducs. Du côté des États-Unis, on retrouve également ce genre de relations. Les cinq plus grands dépositaires d'enjeux dans le consortium international du pétrole de l'Azerbaïdjan, qui contrôlent 55 pour cent des parts globales, ont tous contribué aux partis démocrate et (en particulier) au parti républicain.³³ Face à ceci, comment l'électeur américain peut-il savoir quels sont les motifs réels derrière la politique de son pays en matière d'oléoducs? S'agit-il de soutenir un investissement sûr sur le plan géoéconomique qui étayera les aspirations légitimes des états régionaux à se libérer de la politique néocolonialiste russe dans la région ou s'agit-il de favoriser les intérêts des principales compagnies pétrolières américaines et en l'occurrence courir le risque d'engager les Etats-Unis et la Russie dans un "chicken" jeu dangereux et potentiellement déstabilisant sur le plan stratégique? Si c'est celui-ci, l'on peut pardonner à Moscou de croire que Washington a été préparé à subordonner son rapport stratégique avec la Russie aux motivations commerciales, y compris des considérations de financement des partis.³⁴

³³ "Woodward Talks about AIOC's future". *Caspian Business Report* 10 (31 mai 2000).

³⁴ Voir "Priming the Pump" *Economist*, 27 mai 2000, disponible à <http://www.economist.com>. Voir également la liste des "dix collaborateurs les plus importants" sur le site internet du Centre pour la Politique Responsable, disponible à <http://www.opensecrets.org>.

On peut aussi observer de tels phénomènes dans le contexte canadien. En ce qui concerne les relations entre le Canada et Cuba, dans le meilleur des cas, on ne sait pas si c'est le principe ou le profit qui prédomine. Le Canada est l'un des plus importants partenaires commerciaux de Cuba, l'une des premières sources d'investissement direct étranger.³⁵ L'administration canadienne se félicite depuis plusieurs années maintenant de ses efforts pour engager politiquement la république de Fidel Castro plutôt que de boycotter l'île comme le font les États-Unis; c'est une différence d'approche qui a parfois fortement pesé sur les relations bilatérales des États-Unis et du Canada.³⁶ Il se peut que la position d'Ottawa sur Cuba se fonde sur une perception plus précise des réalités cubaines que Washington; le Canada sera donc très bien placé pour aider l'île lorsque une transition inévitable à un système non communiste. Il se peut même que l'approche du Canada soit meilleure et pour les Américains du Nord et pour les Cubains, que celle des États-Unis. En effet, la politique d'engagement a ses partisans aux États-Unis, où, ces dernières années, se sont accrues les pressions pour abandonner l'embargo commercial.

Ceci étant dit, il est également vrai que le parti libéral canadien qui soutient traditionnellement la politique d'engagement a beaucoup bénéficié du financement de compagnies canadiennes qui ont bien agi hors de leurs rapports économiques avec Cuba.³⁷ Certainement, ce qui est bon pour des sociétés telles que *Bell* ou *Bombardier* peut l'être également pour l'électeur, qu'il soit franchisé et réel comme au Canada, ou non-franchisé et fictive comme à Cuba. Mais il n'est peut-être pas bon pour les deux. Les partis politiques doivent tous deux être capables de reconnaître cette possibilité et d'agir en conséquence. La dépendance du financement des entreprises peut rendre ceci impossible; il peut être tout du moins très difficile pour les électeurs de croire que les partis prennent leurs intérêts à cœur, que ce soit au sujet de Cuba ou à tout autre sujet.

³⁵ Voir la section sur Cuba sur le site internet du service canadien des affaires étrangères et du commerce international, disponible à http://www.dfait-mae3ci.gc.ca/geo/html_documents/81600_e.htm.

³⁶ Voir Heather Nicol, ed, "Canada, the U.S. and Cuba: Helms-Burton and Its Aftermath", Martello Paper 21, Kingston: Centre de l'université de Queen pour les Relations internationales, 1999.

³⁷ Le site internet du conseil économique et commercial États-Unis Cuba, disponible à <http://www.cubatrade.org>, dresse la liste des contributeurs libéraux commercialement impliqués avec Cuba tels que *Bell Canada*, *Bombardier*, *Canadian National Railway Company*, *Canadian Pacific*, *Labatt International Breweries*, *Sheritt Power Corporation*, et *Teck*.

Le manque de confiance quant aux motifs derrière la politique étrangère gouvernementale dans un domaine peut facilement en infecter d'autres. Prenez *Canadian Export Development Corporation* (EDC), une agence fédérale qui a pour objet de faciliter les exportations. Cette agence a été créée en 1944 pour aider les entreprises canadiennes à vendre leurs marchandises à l'étranger. En 1993, le Parlement a décidé d'accorder à l'EDC plus de pouvoir, afin de mieux soutenir les exportateurs du pays.³⁸ L'agence a 5000 clients appartenant à des sociétés dans 171 pays. Les chiffres d'affaires se montent à des milliards de dollars. À la différence de son homologue américain, la banque d'import-export, l'EDC effectue presque tout son travail à portes closes. Selon l'EDC, il est essentiel de protéger la confidentialité des sociétés qu'elle subventionne, entre autre pour ne pas compromettre leur position sur les marchés internationaux. Derrière ce voile du secret, l'agence était parvenue jusqu'à 2000 à accumuler environ 22 milliards de dollars de créances.

Malgré les enjeux financiers impliqués, l'EDC n'est pas officiellement responsable envers le contribuable canadien lorsqu'il est question d'expliquer à quel pays l'argent a été prêté, à quelles conditions, et pour les intérêts de quelles sociétés. Ceci provoque la spéculation quant à qui profite de son activité, comme en témoigne l'article paru en mai 2000 dans *Ottawa Citizen* qui déclarait que "les donateurs libéraux obtenaient une aide de l'agence qui se chiffrait en milliards de dollars" et avançait l'idée que le véritable objectif de la corporation serait moins dans le développement international que dans le bien-être économique des sociétés qui remplissent les caisses des partis. Le même article disait que plusieurs grosses compagnies qui avaient financé le parti libéral dans les années 90 avaient profité des prêts de l'agence pour mettre des projets à exécution en Chine, en Tanzanie ou au Brésil. Dans ces circonstances, il est très difficile d'accepter les affirmations de l'EDC quand elle déclare que la politique nationale n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il faut choisir quel projet il faut soutenir ou pas. En effet, l'agence, lourdement dotée, se cachant derrière son statut de confidentialité, semble d'être un

³⁸ Colin Grey "Exporters Laud EDC as Focused, Efficient Partner". *Ottawa Citizen*, 23 mai 2000, A5.

véhicule privilégié pour convoier des ressources au parti dont est issu le gouvernement au pouvoir.³⁹

La discussion au sujet de la Défense anti-missiles (NMD) dans les deux pays d'Amérique du nord n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui peut bien illustrer l'argument avancé dans cette section. La grande majorité des personnes de chaque côté de la frontière entre le Canada et les Etats-Unis, manquent des connaissances nécessaires pour décider si le projet d'un système de défense contre les attaques de missiles balistiques d'états "voyous" est justifié sur le plan stratégique. Certains croient que c'est justifié, d'autres pensent le contraire et, dans les deux cas, il est davantage question d'intuition que d'approche rationnelle. Les sceptiques pensent en majorité qu'il faut plus de temps pour analyser les problèmes technologiques et géostratégiques complexes impliqués par la NMD. Cependant, un grand nombre de personnes peuvent prendre une position, en se basant sur leurs soupçons, que les politiciens en faveur du développement de la NMD, cherchent davantage à gagner les faveurs des intérêts de l'industrie de la défense que de promouvoir les intérêts nationaux. Le problème est familier: parmi les principaux donateurs des deux principaux partis politiques américains se trouvent plusieurs sociétés aérospatiales de défense auxquelles la décision de mettre en application de la NMD profiterait grandement.⁴⁰ De même, au Canada, la plupart des principaux entrepreneurs militaires financent le parti libéral.⁴¹ Il est clair qu'ils cherchent pour la participation canadienne à la NMD, à trouver le soutien dans les cercles gouvernementaux indépendamment des mérites techniques et stratégiques du programme. De tels liens rendent le problème de la NMD plus sombre et compliquent inutilement un problème majeur en matière de sécurité qui devrait être le sujet d'une analyse sérieuse et impartiale.⁴²

³⁹ Paul McKay, "Liberal Donors Get Billions in EDC Help", *Ottawa Citizen*, 13 mai 2000, A6; et Paul McKay et Jack Aubray, "A Tale of Two Export Banks", *ibid.*, 14 mai 2000, A4.

⁴⁰ Voir la liste des "Top Overall Contributors" disponible sur le site internet du Centre pour une Politique Responsable.

⁴¹ "Coalition Calls on Liberals to Close Loopholes", *Democracy Watch Media Release*, disponible à <http://www.dwatch.ca/camp/Rels, Feb1400.html>.

⁴² Pour une analyse de l'impact du financement des partis sur la décision des Etats-Unis de favoriser l'élargissement de l'OTAN, voir l'article "Pourquoi l'Espagne aurait-elle dû être le dernier nouveau membre de l'OTAN ?" dans *L'Avenir de l'OTAN, l'expansion, la Russie, et sécurité européenne*, Ed.

Faites ce que nous disons mais ne faites pas ce que nous faisons.

Le troisième impact nuisible du déficit démocratique sur la politique étrangère et sur la politique de sécurité provient de l'effet corrosif qu'elle peut avoir sur la capacité des Etats-Unis et du Canada à montrer l'exemple - ce qui revêt une importance critique pour les pays qui semblent croire à l'efficacité de "puissance molle"⁴³. Dans un monde où l'information est diffusée rapidement et sans limites, les défauts des démocraties avancées ne passent pas inaperçus par les élites ou même pour le public des états en voie de démocratisation, comme l'a souligné la critique que la communauté internationale a émise après "le spectacle désolant" présenté par l'état de Floride lors des dernières élections présidentielles américaines. A coup sûr, en raison de sa taille et de son importance dans le monde, les marottes américaines attireront les critiques de manière disproportionnée, bien que ce ne soient pas les Etats-Unis qui transgressent le plus la probité démocratique. Pour ne prendre que le plus évident des exemples: comme la presse postcommuniste n'a jamais manqué de le remarquer, le processus politique de la Russie demeure infiniment plus corrompu que celui des États-Unis (même s'il y a beaucoup moins de corruption que lorsque les Russes étaient sous la régime totalitaire).⁴⁴ Mais en raison des scandales qui ont entouré l'administration Clinton, on peut se demander quelle crédibilité ont eu les appels lancés par la presse américaine aux gouvernements du Président Yeltsin et du Président Putin pour que ceux-ci limitent la corruption.

Le Canada est un pays qui attire moins l'attention de la communauté internationale par contraste avec les États-Unis et la Russie ; les scandales majeurs n'éclatent pas sur le

Charles-Philippe David et Jacques Lévesque, Montréal et Kingston: Presses universitaires de McGill-Queen's, 1999, 36-39.

⁴³ Ce terme a été inventé par Joseph S. Nye, Jr. Dans "*Bound to Lead: The Changing Nature of American*" (New York: Basic Books, 1990). Pour son applicabilité au contexte canadien, voir Fen Osler Hampson et Dean F. Oliver, "*Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine*";, *International Journal* 53 (été 1998): 379-406.

⁴⁴ Un exemple parmi d'autres est le *Moskovskiy Komsomolets*, l'ancien journal de l'organisation des "Jeunes Communistes" du Parti communiste soviétique qui a réussi sa reconversion. Le *MK* a présenté plusieurs articles sur la corruption des partis politiques, dont celui écrit par Alexei Zverev intitulé: "Vzyatki v Dume beryt bez teni cmusheniya". ["A la Douma, circulent les dessous de table"], *MK*, 22 février 2000, 2.

devant de la scène internationale. Quel que soit le sujet d'inquiétude des Canadiens en ce qui concerne leur position hiérarchique dans le monde, ils ont du moins la consolation que leurs propres déficits démocratiques ne souillent pas leur politique déclaratoire hautaine. Même cette consolation n'est pas garantie; cependant, tôt ou tard, de nouvelles inquiétantes surgissent. Par exemple, l'organisation des états américains a reçu un plan canadien pour envoyer une délégation au Pérou suite aux élections présidentielles très contestées de 2000 ; la délégation était conduite par Lloyd Axworthy, alors Ministre des affaires étrangères. Lors de discussion de l'organisation des Etats américains sur le Pérou, il a déclaré que le respect véritable de la volonté du peuple était un aspect fondamental de la sécurité humaine. Mais jusqu'à quel point Lloyd Axworthy est-il crédible lorsque l'on sait qu'au Canada, les journaux étaient pleins des histoires des possibles abus gouvernementaux en ce qui concerne les subventions (provenant de l'argent public) aux sociétés qui en retour canaliserait les fonds de campagne en direction du parti au pouvoir, dans le cadre d'un programme visant la création d'emplois? A peu près à la même époque, on spécula dans la presse canadienne sur le fait que quelques-unes des principales sociétés canadiennes implantées au Pérou auraient non seulement bénéficié des arrangements gouvernementaux visant à soutenir les exportations canadiennes mais qu'elles auraient également financé les principaux partis canadiens.⁴⁵

Selon différents aspects, de telles histoires relèvent des faits divers, parce qu'il n'y a absolument rien de neuf aux allégations au sujet des achats et des ventes des politiques étrangères et de sécurité. En effet, dans son discours d'adieux, en 1961, Dwight Eisenhower, ancien président républicain et commandant en chef, a inventé l'expression "complexe militaro-industriel" pour avertir la nation que la Guerre froide avait produit "quelque chose de nouveau dans l'expérience américaine... la conjonction d'une immense infrastructure militaire et d'une grande industrie d'armes. . . [son] influence se sent dans chaque ville, chaque département du gouvernement fédéral... Lors des réunions

⁴⁵ "Peru Tops Lists of EDC Basket Cases", *Ottawa Citizen*, 14 mai 2000, A4; James Baxter, "Canada Wins OAS Bid to Aid Peru", *ibid.*, 6 juin 2000, A4.

gouvernementales, nous devons nous protéger d'une influence injustifiée, qu'elle soit recherchée ou non par le complexe militaro-industriel".⁴⁶

Il n'y a pas de raison de calomnier l'industrie de la défense, les grandes sociétés industrielles d'Amérique du Nord, le mouvement syndicaliste, les organismes religieux, les associations de retraités, ou tout autre groupe qui rivalise auprès du gouvernement dans une société plurielle. Ces groupes ont le droit (et l'on peut même dire le devoir) de défendre leurs intérêts chez eux et à l'étranger. Ce qui pose problème, c'est qu'ils sont bien plus influents que l'électeur individuel qui a une voix mais ne verse pas d'argent. Du fait du changement des circonstances géopolitiques dans les années 90, le déséquilibre entre les droits acquis et les citoyens est davantage en faveur des premiers.

La Guerre froide, malgré les mots grandiloquents du Président Eisenhower, était un système fermé. Sa caractéristique centrale, l'impasse nucléaire stratégique entre l'Est et l'Ouest, imposait aux décideurs une hiérarchie des priorités, un système de règles, un degré élevé de discipline, et ce qui a été perçu comme une peine insupportable si ceux, responsable de la prise des décisions, perdaient de vue l'intérêt stratégique de la communauté qu'ils représentaient et à la place laissaient des droits acquis déformer leur analyse ou leur jugement. Donc, ce contexte géo-stratégique a eu tendance à assurer que des décisions de politique étrangère soient guidées par des impératifs stratégiques plutôt que des pressions en matière de collecte de fonds. Mais à la fin de la guerre froide, les considérations pécuniaires sont devenues centrales en matière de politique étrangère.⁴⁷

Mickey Cantor, premier représentant du commerce du Président Clinton, a expliqué qu'"il fallait renverser la hiérarchie habituelle qui place la politique étrangère au-dessus des soucis commerciaux" ; il a fait cette remarque pertinente: "Les jours où nous pouvions nous permettre de subordonner nos intérêts économiques aux soucis de politique étrangère sont derrière nous".⁴⁸ De même, il était significatif qu'au Canada le

⁴⁶ Citée chez Martin Walker "The Cold War ", New York: Random House, 1993, 138.

⁴⁷ Voir Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests" *Foreign Affairs* 76 (Septembre/Octobre 1997): 28-49.

⁴⁸ Cité dans "The World According to Gore" *Economist*, 6 May 2000, 30.

gouvernement libéral, dans sa déclaration de 1995 sur la politique étrangère, ait placé la promotion de la prospérité et de l'emploi au début d'une liste de trois priorités de sa politique étrangère, les deux autres étant la protection de la sécurité canadienne et la promotion des valeurs et de la culture canadiennes.⁴⁹

Cette notion que les intérêts de politique étrangère devraient être subordonnés aux intérêts économiques a ouvert la porte aux abus dans le domaine du financement des campagnes. Traditionnellement, le gouvernement emploierait ses bons offices pour défendre les intérêts des champions de l'industrie nationale, et encouragerait la création des exportations, d'emplois et de la prospérité générale. Qu'y a-t-il de contestable à cela? Probablement plein de choses, parce qu'avec la fin de la Guerre froide, on pouvait ne plus présumer que la pertinence stratégique de telles décisions ferait l'objet d'examen minutieux en ce qui concerne leur impact sur la stabilité régionale, ou leurs répercussions sur tel ou tel régime que le gouvernement voudrait soit soutenir, soit renverser.

Avec la disparition d'un raisonnement stratégique pour garder l'action d'états c'était compréhensible que s'élèvent des doutes au sujet de la motivation du gouvernement en matière de politique étrangère. Au Canada, beaucoup se sont demandés pourquoi le gouvernement avait fait en sorte que le Président indonésien Suharto ne soit pas témoin de la manifestation paisible contre son régime pendant sa visite d'état au Canada en 1997? Voulait-il renforcer le régime de Djakarta de plus en plus instable (qui serait tombé un an plus tard) parce qu'il estimait que c'était la meilleure option pour un changement stable dans l'archipel? Ou l'attitude du gouvernement, a-t-elle été motivée par les soucis des poids lourds de l'industrie canadienne qui avaient investi en Indonésie, et voulaient à tout prix soutenir le régime de Suharto?⁵⁰ Il ne s'agit pas de condamner des intérêts commerciaux légitimes mais plutôt de se demander comment de tels intérêts devraient s'insérer dans la formulation de la politique gouvernementale. Et puis, il faut se

⁴⁹ *Canada in the World*, 10.

⁵⁰ Pour lire une critique des motifs qu'avait le Canada de s'occuper du régime de Suharto, voir David Webster, "In Suharto Regime's Dying Days, Canada Looked for More Business" disponible sur le site de l'action canadienne pour l'Indonésie et le Timor oriental, <http://www.redeagle.com/cafiatbc/articles/suharto.htm>.

demander si une démocratie légitime peut se permettre d'être soupçonnée que les intérêts particuliers plutôt que les intérêts publics, déterminent la politique.

Conclusions

Inutile de dire que le Canada et les Etats-Unis ont chacun un intérêt national dans la modernisation et la réforme de leurs démocraties. Mais sous certains aspects, ils ont aussi un intérêt commun, ou un intérêt que l'on peut traiter parallèlement. Tout d'abord, les deux pays connaissent un degré d'interdépendance qui exige une symétrie croissante dans le domaine de la politique nationale.⁵¹ Les mécanismes pour l'arbitrage dans le cadre de l'ALENA ne voudraient rien dire si l'un des pays s'opposait à l'autre en termes de caractéristiques démocratiques comparatives. En second lieu, les deux pays ont généralement les mêmes objectifs en matière de politique étrangère, même si leurs méthodes et aspirations nationales peuvent être différentes. Troisièmement, pour paraphraser un article paru dans *Foreign Affairs*, avec la mondialisation du financement des campagnes dans les années 90, il est devenu nécessaire de s'attaquer multilatéralement aux abus possibles. Selon l'auteur, Jane Bussey, “[L']apparition de vastes et nouvelles richesses sur le globe, n'appartenant à aucune nation particulière, est devenue une arme pour l'achat d'influence et une force pour la corruption locale et mondiale”.⁵²

En outre, il n'y a rien de plus normal à ce que le Canada et les Etats-Unis collaborent sur la question de la réforme démocratique non seulement à l'intérieur de leurs propres juridictions mais également ailleurs en Amérique. Ils ont un intérêt particulier à collaborer avec le Mexique, leur partenaire au sein de l'ALENA qui, ces dernières années, a accompli d'importantes avancées dans la démocratisation de son système politique, y compris dans son approche du financement des partis en assurant notamment

⁵¹ Selon Statscan, l'agence fédérale canadienne des statistiques, en 2000, 86 pour cent des exportations du Canada se sont faites à destination des Etats-Unis, tandis que 74 pour cent des importations venaient des Etats-Unis. Voir: <http://www.stacan.ca>.

⁵² Bussey “Campaign Finance Goes Global”, 75.

que l'argent public destiné aux partis sont plus important que les contributions privées.⁵³ Comme ces trois pays ont eu des élections en 2000, il peut se présenter à court terme d'importantes occasions de relancer la question de la réforme démocratique et du financement des partis.

Que pourrait impliquer ce nouveau début? Même si la législation est vouée à évoluer inégalement à travers l'Amérique du Nord, il y a un certain nombre de principes auxquels les leaders pourraient se soumettre utilement.

Tout d'abord, il faut consacrer davantage de ressources au processus politique. Ces ressources devraient être suffisantes pour permettre aux partis politiques fonctionner activement entre les élections qu'ils le sont en période électorale, d'être lors des élections à la recherche continue des meilleures solutions aux problèmes de politique nationale et étrangère, et ne pas être simplement des utiles pour mobiliser l'électorat. Les partis doivent pouvoir intégrer les intérêts des groupes innombrables de la société dans un ensemble cohérent. Si ce ne sont pas eux qui le font, qui le fera?

En second lieu, le système de financement devrait assurer que les partis politiques dépendent davantage de l'argent de leur électorat que de celui d'intérêts spéciaux et de "lobbies", que cet argent provienne de l'industrie, du travail, de la société civile ou de l'étranger. Pour que l'argent public soit autant pris en compte que l'argent privé dans les prises de décisions politiques, le financement public devrait constituer plus de cinquante pour cent des ressources des partis.

Troisièmement, pour que ce système soit opérationnel, il faut mettre l'accent sur la transparence en ce qui concerne l'origine du financement des partis. La transparence totale est impossible. Même le système allemand relativement sophistiqué du financement public des partis n'a pas empêché le *Spendenaffäre*. Néanmoins,

⁵³ Pour une description du système mexicain, aller sur le site internet de "l'Instituto Federal Electoral" : <http://www.ife.org.mx>.

l'application de lourdes pénalités pour les donateurs et les partis qui cachent des contributions peut faire une différence.

Quatrièmement, tout ceci doit être accompagné d'efforts sérieux pour que le public prenne conscience de ces problèmes, à l'école, dans l'enseignement supérieur, dans la presse et parmi les fonctionnaires publics.

En conclusion, l'effort du renouvellement démocratique doit également être au centre d'un plus grand mouvement politique internationale. En juin 2000, quelques 100 états démocratiques et en cours de démocratisation se sont rassemblés à Varsovie pour signer un manifeste selon lequel ils se mettaient d'accord pour "...collaborer en matière de problèmes relatifs à la démocratie dans les institutions internationales et régionales". Ceci, ainsi que l'établissement, ces dernières années, des organisations internationales non gouvernementales, consacrées au développement démocratique, telle que l'*IDEA* et la Transparence Internationale, marquent des étapes importantes dans la bonne direction. Cependant, si la démocratie va continuer à s'épanouir globalement, les démocraties avancées devront accepter qu'il faut que les efforts pour surveiller l'évolution des états en voie de démocratisation et les aider à surmonter leurs imperfections doivent s'effectuer parallèlement à leurs propres réformes structurelles. Les enjeux sont énormes. Le renouvellement démocratique dans les démocraties avancées est essentiel, si elles veulent continuer à promouvoir la démocratisation dans les pays en transition et dans les pays du développement. Il est également essentiel que les démocraties avancées ne deviennent pas elles-mêmes englouties dans un processus de "dé-démocratisation". De ce point de vue, le renouvellement et la réforme démocratique sont d'une importance capitale pour tous les efforts de préserver la paix, la sécurité, la stabilité à la fois sur le territoire national et à l'étranger.