

INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES INTERNATIONALES (ICAI)
CIC 2007 — Colloque national sur la politique étrangère
Conflit, reconstruction et le dilemme d'intervention
Montréal (Québec)
22 et 23 mars 2007

Session de conclusion
Un citoyen global responsable? Les contributions canadiennes

Le rôle du Canada dans le monde. Responsabilité, efficacité, légitimité

Jean-François LÉVESQUE, chercheur associé, Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes (IEIM), membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (CÉRIUM)

Je tiens d'abord à remercier sincèrement l'Institut canadien des affaires internationales pour cette invitation au *Colloque national*. C'était déjà un honneur pour moi d'être invité à cet événement annuel, et ce l'est d'autant plus de me retrouver aux côtés de Monsieur Cooper (directeur associé et membre éminent du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale [CIGI]) afin de clore ces deux journées certainement chargées, mais constructives.

Comme plusieurs conférenciers l'ont déjà relevé, le *Colloque national* de cette année porte sur une question centrale de notre époque en relations internationales. Au cœur de ce fameux «dilemme d'intervention» — et au cœur des opérations humanitaires en général — se trouvent confrontés deux des piliers du système des Nations unies : d'abord la promotion de la souveraineté étatique, ensuite la protection des droits de l'homme.

Souveraineté étatique.

Droits de l'homme.

Vous l'aurez compris, l'ordre dans lequel ces deux caractéristiques sont présentées n'a rien d'un hasard. En effet, malgré des avancées récentes en matière de protection des populations vulnérables — dont la création des deux tribunaux pénaux internationaux, la mise en place d'une cour pénale internationale, l'adoption des *Principes directeurs sur les personnes déplacées*, etc. — malgré ces avancées, donc, la souveraineté demeure toujours au cœur de chaque décision internationale, et ce tant sur le plan politique que juridique. Un seul coup d'œil au préambule de tout document sortant des Nations unies suffit pour s'en convaincre. Mais qu'en est-il sur le plan éthique?

Ce panel final cerne la question de façon plus précise. Qu'avons-nous appris? Le Canada est-il un citoyen du monde responsable en matière d'intervention?

Laissez-moi d'abord commencer par une courte anecdote qui porte ce qu'est un dilemme. À l'un de ses élèves qui l'interrogeait sur la pertinence de la réflexion philosophique, Aristote répondit ceci : « Il est obligatoire soit de philosopher, soit de ne pas philosopher; pour savoir s'il convient de philosopher, il faut philosopher; pour savoir s'il convient de ne pas philosopher, il faut encore philosopher; il est donc obligatoire de philosopher ». Cette logique s'applique tout à fait au dilemme de l'intervention. Il est en effet obligatoire soit d'intervenir, soit de ne pas intervenir; pour savoir s'il convient d'intervenir, il faut intervenir; pour savoir s'il convenait de ne pas intervenir, il faut encore être intervenu; il est donc, en quelque sorte, obligatoire d'intervenir. Nous sommes en face de ce qui constitue un véritable dilemme philosophique, soit une apparence de choix, quand celui-ci n'existe pas vraiment du simple point de vue logique.

Intervenir ou ne pas intervenir? Là n'est *pas* la question.

La véritable question est de savoir *comment*.

Ce n'est pas la *décision* d'intervenir ou non qui pose problème, mais bien plutôt les *conditions* de toute intervention. En cette matière, me semble-t-il, le Canada a récemment appris beaucoup.

Premier volet : Responsabilité

L'un des principes au centre de la politique étrangère canadienne depuis une dizaine d'années — et ayant en quelque sorte supporté le développement de la « responsabilité de protéger » — est celui de la sécurité humaine. Curieusement, au moment où les instances officielles internationales intègrent de plus en plus les individus, leurs droits et leur protection, le Canada se désengage partiellement — en apparence, du moins — de ce principe. La sécurité humaine est-elle toujours une approche pertinente dans la conception, la décision et la planification des interventions canadiennes? « L'a-t-elle seulement déjà été? », demanderont les plus cyniques. Un simple coup d'œil aux réorientations gouvernementales laisse croire, actuellement, à un abandon progressif des principes de la sécurité humaine. La réallocation des sommes prévues pour le *Programme sur la sécurité humaine* des Affaires étrangères, et de celles

dédiées au *Consortium canadien sur la sécurité humaine*, pour ne citer que deux exemples, laissent croire à une désaffection de sa lettre, sinon de son esprit.

Au-delà du *principe* ou de la *doctrine* de la sécurité humaine, justement, se trouvent bien évidemment et concrètement des *enjeux* de sécurité humaine. La criminalité transnationale, l'enrôlement des enfants soldats, le trafic des armes légères, la dé-professionnalisation des combattants, la multiplication des conflits intra-étatiques, toutes sont autant de manifestations qui n'entrent plus dans la seule stricte logique de la sécurité nationale.

La sécurité humaine, malgré les critiques ou l'indifférence manifestées par ses pourfendeurs, n'a rien d'un vestige ou d'une lubie académique. Elle constitue probablement, encore aujourd'hui, le cadre conceptuel le plus approprié pour faire face aux *véritables* menaces de notre monde. Elle représente de plus, certainement, la pierre d'assise de la « responsabilité de protéger ».

Reprenons la question de départ : le Canada est-il *actuellement* un citoyen du monde responsable? La réponse est oui. Pourrait-il l'être davantage? La réponse est également oui.

Second volet : Efficacité (voir le tableau sur la participation canadienne aux OP)

En choisissant d'orienter les initiatives canadiennes vers un nombre limité d'interventions, et en allouant des ressources plus appréciables à certains enjeux ciblés, le dernier gouvernement libéral a fait un choix tendant davantage vers l'*efficacité* que vers la *légitimité* de la politique étrangère canadienne. Que ce choix se matérialise sous le « nouveau gouvernement » conservateur par une militarisation apparemment disproportionnée des opérations et une concentration de l'attention stratégique sur la lutte antiterroriste affecte encore davantage cette légitimité. Comprenez-moi bien. La mission actuelle en Afghanistan constitue une opération tout à fait légale, et tout à fait légitime. Elle est en effet entérinée par de multiples résolutions du Conseil de sécurité, et se déploie sous le chapeau d'une organisation régionale des plus crédibles.

La où une grande partie des pays occidentaux — dont le Canada — fait fausse route, c'est dans l'abandon progressif des opérations des Nations unies au profit d'opérations régionales, qu'elles soient sous l'égide de l'Union européenne ou de l'OTAN.

Encore une fois, cette régionalisation de la sécurité n'a rien de négatif en soi. Elle témoigne d'un souci d'efficacité tout à fait louable, et d'une volonté de faire mieux avec des ressources limitées.

Le *Rapport Brahimi* et le *Sommet mondial 2005* des Nations unies tendaient une perche à la communauté internationale : identifier des pays capables et désireux d'exercer un leadership au sein des opérations de paix. Le Canada n'en est pas discrédité, loin de là. Mais il a décidé, dans ses dernières orientations de politique étrangère, de cibler davantage ses opérations et ses contributions, ainsi que de resserrer ses collaborations en évitant d'éparpiller ses allocations humaines et financières.

Entendons-nous. Il n'y a aucun embarras pour le Canada à participer aux opérations *en* Afghanistan.

Le problème existe si le Canada n'intervient *qu'en* Afghanistan.

La décision pour les pays occidentaux de miser de plus en plus sur les organisations régionales afin de maximiser les impacts et de resserrer leurs liens — qu'ils soient politiques ou opérationnels — cette décision, donc, entraîne une conséquence fâcheuse dont les crises actuelles en Afrique, celle du Darfour notamment, ne montrent que le bout du nez : une tiers-mondisation du maintien de la paix.

La *coordination* et la *durée* sont déjà les deux principaux défis de la plupart des interventions, parlez-en au personnel de la MINUSTAH, l'actuelle mission des Nations unies en Haïti. Si, en plus, la majeure partie des contributions aux Casques bleus est assumée par des États aux moyens grandement limités — et pour qui les budgets de l'ONU constituent d'abord une source de revenu — c'est l'efficacité générale du maintien et de la consolidation de la paix qui se trouve affectée.

Certains des contributeurs aux missions chargées d'implanter et de promouvoir les droits de l'homme, c'est bien connu, entretiennent eux-mêmes une relation mitigée à l'égard de ces droits. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'inefficacité des Nations unies soit un sujet à la mode.

L'ONU, seule, ne peut rien. Elle n'aspire qu'à la réalisation de la volonté de ses membres.

Le Canada en est.

Troisième volet : Légitimité (voir le tableau des contributeurs aux OP des Nations unies)

Le Canada se classe justement à l'heure actuelle au 59^e rang des pays contributeurs aux opérations des Nations unies, loin derrière les cinq « leaders » — si l'on peut s'exprimer ainsi — que sont le Pakistan, le Bangladesh, l'Inde, la Jordanie et le Ghana. Ces cinq pays contribuent pour près de la moitié du personnel présentement déployé par l'ONU, soit plus de 40 000 troupes, mais ils se classent tous au-delà du 100^e rang de l'indice du développement humain (IDH) du PNUD. Le résultat parle de soi. Les pays occidentaux, eux, préfèrent dans la plupart des cas se destiner à des opérations menées par les organisations régionales, dont l'Union européenne et l'OTAN. À cet égard, avant le déploiement de la FINUL, aucun pays européen ne contribuait plus de 700 personnes aux opérations de paix des Nations unies, la moyenne se situant autour de 200 personnes déployées par État européen. Nombre total de militaires canadiens actuellement sous la responsabilité du Département des opérations de paix de l'ONU?

Quinze.

Quinze individus.

Puisque la légitimité internationale se trouve au cœur du dilemme de l'intervention, ce « repli régional » est susceptible de provoquer deux types d'effets. D'abord, une délégitimation des États occidentaux contributeurs, aux yeux des États non occidentaux. Ensuite, une délégitimation de l'ONU, aux yeux de l'ensemble de la communauté internationale, en tant que principal acteur et coordonnateur des opérations de paix, qu'elles soient « musclées » ou non.

Certains diront que le contrepoids à cette double perte de légitimité est l'efficacité accrue qu'apportent les organisations régionales, d'autant plus que la grande majorité de leurs actions sont dûment sanctionnées par des résolutions du Conseil de sécurité. Si les opérations allaient bien, la question ne se poserait même pas. Mais la forte instabilité toujours présente dans les Balkans, et l'éventualité d'un retrait massif de l'Afghanistan laissent craindre — et il s'agit du troisième pilier d'une structure chancelante, après les États et l'ONU — ce retrait laisse donc craindre une conséquente perte de légitimité des organisations régionales impliquées, soit l'UE et l'OTAN.

Il y a lieu de se poser la question suivante. Le rôle global de bon citoyen du Canada est-il bien servi par une concentration du corps expéditionnaire en Afghanistan? Ne le serait-il pas

d'avantage par une limitation des troupes déployées en un seul endroit — autour de 1000, comme ç'a été le cas dans les Balkans dans les années 1990 — au profit d'un leadership moins concentré, mais mieux assumé?

Nous l'avons vu au départ, le dilemme d'intervention repose sur une tension entre la protection de la souveraineté étatique et la promotion des droits de l'homme. Comme le droit international ne prévoit aucun mécanisme véritable de protection effective de ces droits dans les cas d'abus notoires — autre qu'une approbation du Conseil de sécurité sous un mandat de Chapitre VII —, la solution politique semble proposer la meilleure des avenues.

Mais la seule puissance ne saurait faire du Canada un joueur énergique sur la scène mondiale. Sa légitimité et sa réputation prennent toute leur portée et deviennent des instruments d'influence potentiellement aussi efficace que la force brute ou les pressions économiques.

La conséquence directe de cette constatation est d'assurer — ou de rétablir — la bonne réputation du Canada. À cet égard, cette réputation ne saurait tolérer les transferts de prisonniers à des tiers persécuteurs. Elle ne saurait tolérer, comme le laissait entendre récemment Monsieur Stéphane Dion, le « recyclage » et l'utilisation de vieilles mines antipersonnelles russes par les militaires canadiens, une information inquiétante qui reste à vérifier. Et elle ne saurait tolérer une interprétation discrétionnaire de sa *Charte des droits* pour l'émission de mandats de sécurité.

Ainsi, retirer complètement les troupes d'Afghanistan constituerait certainement un geste aussi irresponsable que de les y laisser telles quelles. La réputation canadienne et la réputation de l'OTAN se remettraient difficilement d'un échec ou d'un retrait précipité. Ces deux éventualités laisseraient tout le loisir aux fauteurs de trouble de profiter du vacuum pour intensifier leurs activités.

* * *

Le rôle de bon citoyen du Canada passe-t-il nécessairement par une participation accrue aux opérations des Nations unies? Difficile de le prouver, avouons-le. Une chose est sûre toutefois. Un réinvestissement humain et matériel dans les missions de l'ONU ne constitue pas qu'un relent nostalgique de l'époque pearsonnienne, même en ce 50^e anniversaire de création des Casques bleus. Il représente un pari sur la *légitimité* de l'investissement, à une époque de régionalisation et de rationalisation misant davantage sur son *efficacité*. Le Canada est parmi les

pays les mieux placés pour réussir un pari : celui de l'*équilibre*. Un exercice de transfert partiel des ressources aurait le double avantage d'assurer au Canada un rôle à sa mesure sur la scène internationale, tout en lui évitant de placer l'ensemble de ses œufs au fond du panier afghan.

Merci.