

Article

« L'héritage de Raoul Dandurand et la sécurité humaine »

Jean-François Rioux

Études internationales, vol. 31, n° 4, 2000, p. 745-762.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704224ar>

DOI: 10.7202/704224ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'héritage de Raoul Dandurand et la sécurité humaine

Jean-François RIOUX*

RÉSUMÉ : L'idéalisme libéral que prônait le sénateur Raoul Dandurand est revenu en force dans les relations internationales, et il y a de nombreux parallèles à tirer entre les années 1920 et les années 1990. La période d'idéalisme que nous traversons se caractérise par le concept de « sécurité humaine » proposé par le ministre Lloyd Axworthy. Ce texte suggère cependant que l'idéalisme de Dandurand diffère de celui d'Axworthy, notamment en raison du scepticisme qu'il fait valoir concernant des questions comme l'intervention humanitaire à l'étranger, le rôle de la société civile et l'importance des préceptes du droit naturel. Une revue des idées de Dandurand soulève donc des questions sur les conséquences possibles de quelques aspects de la doctrine canadienne de sécurité humaine. De plus, une réflexion sur les échecs des années 1920 donne à penser qu'un ressac contre l'idéalisme va bientôt se manifester. L'apport de M. Axworthy, tout comme celui du sénateur Dandurand, va probablement porter ses fruits à long terme.

ABSTRACT : *The liberal idealism espoused by Senator Raoul Dandurand has returned to favour in international relations. Numerous parallels can be drawn between the 1920s and the 1990s. The concept of "human security" proposed by Minister Lloyd Axworthy typifies the current period of idealism. It is here argued, however, that Dandurand's idealism differed from Axworthy's in the former's scepticism regarding humanitarian intervention abroad, the role of civil society and the importance of natural law. A review of Dandurand's ideas therefore raises questions about the potential consequences of some aspects of the Canadian doctrine of human security. A consideration of the failures of the 1920s suggests that a backlash against idealism may be forthcoming. Mr. Axworthy's efforts can be expected to bear fruit in the long term, as did Senator Dandurand's.*

Avec la fin de la guerre froide et l'expansion des échanges économiques internationaux, le libéralisme est revenu en force dans les relations internationales. De nombreux politiciens et observateurs de la politique croient que, sans peut-être aller jusqu'à parler de « fin de l'histoire », nous en sommes arrivés à un point où les relations internationales vont évoluer de la rivalité entre les États à un stade de coopération entre les individus. C'était là l'idéal de Raoul Dandurand, et c'est pourquoi il est d'actualité de parler de lui en l'an 2000.

* Directeur de recherche à la Chaire Téléglobe* Raoul-Dandurand et professeur associé au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Nous pouvons tirer de nombreux parallèles entre les années 1920 et les années 1990. En effet, si notre époque est empreinte d'idéalisme, comme en témoigne le concept de « sécurité humaine » proposé par le ministre Lloyd Axworthy, un certain isolationnisme freine parfois les actions du Canada. Cette phase d'idéalisme tire à sa fin, mais cela ne veut pas dire que l'héritage de Dandurand et de M. Axworthy ne vont pas porter de fruits à long terme.

I – Aspects de l'héritage du sénateur Dandurand

A — Un politicien influent

Le sénateur Dandurand était un politicien énergique, influent et d'un jugement sûr. Il suscitait l'admiration des politiciens libéraux et jouissait de l'estime de ses adversaires politiques. Ses fonctions au Sénat lui ont donné une grande importance et il siégea longtemps au Cabinet. On se souvient de lui surtout en raison du rôle qu'il a joué dans la politique étrangère du Canada, rôle qui fut considérable parce que les responsabilités internationales du Canada étaient encore limitées à l'époque, et que très peu de personnes maîtrisaient aussi bien que lui ces dossiers à Ottawa. Mackenzie King était personnellement en charge des Affaires extérieures et du Commonwealth, et Dandurand faisait partie d'un petit groupe de personnes que le Premier ministre consultait à ce sujet. À la fin des années 1920, comme au retour des Libéraux au pouvoir au milieu des années 1930, ce groupe incluait le sous-ministre O.D. Skelton, le ministre Ernest Lapointe, Raoul Dandurand, ainsi que d'autres conseillers du Premier ministre et de Skelton¹. Le Sénateur était, semble-t-il, parfois aussi consulté relativement à des questions de défense nationale². Dandurand était surtout écouté en raison de sa connaissance de la Société des Nations, mais on peut aussi penser que King appréciait son jugement politique sûr et sa connaissance des opinions du Canada francophone.

B — Un libéral classique

Raoul Dandurand était un libéral classique, un avocat et un homme d'action avant d'être un théoricien. Ses mémoires, publiées par Marcel Hamelin, ne nous renseignent pas beaucoup sur ses lectures³. Cependant, on peut déduire de ses idées politiques et de l'environnement intellectuel de son époque, qu'il était un fils spirituel des libéraux anglo-saxons tels que Adam Smith et John Stuart Mill. Ses influences politiques nous sont connues par ses mémoires : il admirait Gladstone, Lincoln, Honoré Mercier, Woodrow Wilson, et surtout Wilfrid Laurier, qui fut son mentor.

1. John HILLIKER, *Le Ministère des Affaires extérieures du Canada : Les années de formation, 1909-1946*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1990, pp. 144-145 ; pp. 229-230.

2. *Ibid.*, p. 242.

3. Marcel HAMELIN, (édit.), *Les mémoires du Sénateur Raoul Dandurand (1861-1942)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1967.

Dandurand favorisait la démocratie parlementaire westminsterienne, les droits de la personne et le libre-échange. Cependant, il respectait la Couronne britannique, les traditions familiales et la religion⁴. En cela, il s'opposait au radicalisme et au jacobinisme français, malgré son admiration pour la civilisation française. L'idée libérale et anglo-saxonne de l'État de droit résume bien la pensée de Dandurand. Il voulait faire du Canada un véritable État de droit et éliminer les obstacles au progrès des franco-canadiens. La question de la participation à la guerre des Boers créa chez lui un dilemme : il fut déçu par la position de Laurier, mais se refusa à quitter le parti Libéral. Lors de la Première Guerre mondiale, il s'opposa à la conscription que Borden imposait au pays.

C'est seulement avec le projet wilsonien et la création de la SDN qu'il put s'approcher de son idéal d'un monde sans conflits armés, dans lequel le Canada pourrait faire entendre sa voix, et où le Québec n'aurait pas à subir la conscription. En bon libéral, le Sénateur étendait sa conception de l'État de droit aux relations internationales. En somme, le progrès humain ne pouvait mener qu'à la généralisation des droits au niveau mondial. Comme juriste, il considérait que la tâche essentielle était d'écrire des traités et de mettre sur pied des institutions. Il croyait aussi au rôle de l'opinion publique dans la création d'un monde plus juste et plus ordonné. Il croyait que la pression populaire s'exprimant dans les démocraties libérales allait forcer les États à adhérer aux traités internationaux d'arbitrage.

On se souviendra que le gouvernement libéral de Jean Chrétien a lancé l'idée d'une démocratisation de la politique étrangère il y a quelques années, un objectif qui n'est pas sans rappeler les positions de Dandurand. Le Sénateur aurait sans doute apprécié l'effort d'information et d'éducation du gouvernement sur les questions internationales, et la consultation des associations de la société civile et des simples citoyens sur des questions telles que le désarmement, l'aide au développement, la consolidation de la paix ou les droits de la personne⁵.

C — Éclipse et retour de Dandurand

Le sénateur Dandurand a été quelque peu oublié durant la Deuxième Guerre mondiale, puis la guerre froide. Il est décédé à l'âge vénérable de 80 ans, alors que la guerre battait son plein. Il représentait alors au Canada l'époque pleine de promesses de la Société des Nations des années 1920, époque qui s'est totalement évanouie en 1939. La Deuxième Guerre mondiale

4. D'ailleurs, il fut à plusieurs reprises un intermédiaire privilégié des gouvernements lors des conflits qui opposaient l'Église à l'État.

5. Cet accent sur la démocratisation fut discuté dans plusieurs contributions à l'édition 1995 du principal annuaire canadien de politique extérieure. Max A. CAMERON et Maureen A. MOLOT, *Canada Among Nations: Democracy and Foreign Policy*, Ottawa, Carleton University Press, 1995.

marqua une défaite cuisante pour l'idéalisme wilsonien, défaite dont le Sénateur ne se remit jamais⁶.

En effet, dès la Révolution russe et l'arrivée au pouvoir de Mussolini, un nouveau péril s'était dressé devant la démocratie : le totalitarisme qui, dans ses incarnations fascistes et communistes, déclara la guerre à la démocratie libérale. À cause de cette rivalité entre systèmes, les années de la Deuxième Guerre et de l'après-guerre furent marquées par le réalisme plutôt que par l'idéalisme. En un sens, l'idéalisme s'était simplement discrédité lui-même par ses excès utopiques, comme le Pacte Briand-Kellogg et le « Peace in our time » de Chamberlain au retour de Munich.

Le fascisme fut vaincu assez tôt au prix de millions de vies humaines et d'investissements considérables. Le communisme soviétique disparut il y a dix ans, après une guerre froide qui n'aura pas entraîné autant de pertes de vies, mais qui aura été coûteuse en termes de dépenses militaires, sans compter les risques qu'elle comportait pour l'humanité en général. Durant ces années, l'héritage de Dandurand, sans complètement disparaître de la carte, ne fut plus qu'un souvenir amer pour les uns, et un espoir à long terme pour les autres.

Néanmoins, les thèmes que Dandurand défendit toute sa vie, comme la solidarité internationale, le multilatéralisme et le règne du droit perdurèrent dans la diplomatie canadienne sous une forme édulcorée. Comme Dandurand, Lester B. Pearson croyait que l'intérêt national du Canada se confondait avec la réglementation des rapports internationaux. Il partageait plus l'internationalisme de Dandurand que l'isolationnisme de son ancien patron O.D. Skelton. Cependant, l'internationalisme pearsonien était moins idéaliste que celui de Dandurand sur le rôle de l'ONU et du droit international. Le fonctionnalisme canadien de l'après-guerre était une réponse pragmatique aux blocages des organisations internationales dus à l'affrontement Est-Ouest qui limitait le rôle des puissances secondaires comme le Canada. L'invention du maintien de la paix était aussi une invention à ambitions limitées mais qui se révéla extrêmement pratique. En somme, les innovations de Pearson furent marquées par un empirisme politique qui contraste avec l'idéalisme juridique de Dandurand.

Durant la guerre froide, on ne fit pas souvent mention de Dandurand. Même au Québec, son nom fut presque oublié, l'historiographie québécoise faisant plus volontiers la part belle aux nationalistes qui se sont opposés au pouvoir fédéral (notamment au moment de la querelle de la conscription) plutôt qu'à ceux qui s'illustrèrent à Ottawa et à Genève. Son nom a réapparu depuis au Québec. Grâce au souvenir qu'entretiennent plusieurs institutions, les Québécois s'en souviennent aujourd'hui comme l'un des premiers de leur communauté à qui incombait des responsabilités internationales majeures⁷.

6. M. HAMELIN, introduction aux *Mémoires du Sénateur Raoul Dandurand*, op. cit., p. 10.

7. Parmi ces institutions, notons la Chaire Téléglobe* Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM, les gouvernements fédéral et québécois, Postes Canada, la Banque Laurentienne, l'Industrielle Alliance, le Centre des relations internationales de Québec, l'Université Laval et la ville de Montréal.

II — Dandurand et Axworthy : les idéalisés au pouvoir

A — Les années 1920 et 1990 : des époques comparables

1. Résurgence de l'idéalisme

L'époque du Sénateur ressemblait à la nôtre. La fin de la Première Guerre tout comme la fin de la guerre froide ont mené à un fort sursaut d'idéalisme et d'isolationnisme dans les populations occidentales. La fin de la Première Guerre mondiale suscita le vaste mouvement contre la guerre et pour la paix perpétuelle qu'allait incarner la Société des Nations. Bien que les États-Unis se retranchèrent dans l'isolationnisme et privèrent l'organisation d'un soutien qui allait cruellement lui manquer, cela ne changea pas une vérité fondamentale : les gens espéraient, suite à la guerre, une amélioration fondamentale et durable des rapports internationaux. Plusieurs étaient convaincus que la marche vers la paix internationale ne serait désormais plus parsemée d'obstacles majeurs. Norman Angell pouvait annoncer que le libre-échange rendrait la guerre impossible, et David Mitrany croyait que l'économie de marché allait affaiblir l'État au point de le priver de ses prérogatives de puissance⁸.

Les intellectuels écrivaient œuvre après œuvre pour dénoncer la guerre et ses méfaits : c'était en France l'époque de gloire des Romain Rolland, Roger Martin du Gard, Henri Barbusse, Alain, Jules Romain, etc. qui ne se laissaient pas, dans leurs romans-fleuves et pamphlets, de dénoncer les horreurs que la guerre avait fait vivre aux gens ordinaires. Les campagnes contre la guerre, le plus souvent menées par les partis communistes, entraînaient le soutien de personnalités prestigieuses et la participation des masses. Plusieurs personnes étaient donc vraiment convaincues que la paix permanente allait naître de l'horreur de 1914-18⁹.

Dans le domaine politique, les événements suivirent la même direction. La Société des Nations commença à recevoir des plaintes et des rapports concernant diverses situations conflictuelles ou pré-conflictuelles. En fait, la SDN connut assez de succès durant sa première décennie d'existence. Une trentaine de conflits lui furent référés et la plupart furent résolus. C'était, selon Dandurand, les « jours heureux », les « années d'euphorie » de la SDN : il « existait des idéaux pour lesquels on pouvait lutter¹⁰ ».

8. Angell NORMAN, *The Great Illusion-Now*, London, Harmondsworth, Penguin, 1938 ; David MITRANY, *A Working Peace System*, London, Royal Institute of International Affairs, 1943.

9. On pourra objecter que la fin de la Deuxième Guerre n'a pas mené à une époque d'idéalisme. À ce sujet, il ne faut pas oublier que les échecs de la SDN étaient présents dans la mémoire des gens, qui voulaient par conséquent, se garder de trop d'optimisme. De plus, la rivalité croissante avec l'Union soviétique allait aussi tempérer les velléités idéalistes.

10. Cité par Lorna LLOYD, « Le Sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends », *Études internationales* 23 (3), septembre 1992, pp. 581-606 (p. 582).

Le domaine du désarmement et de la maîtrise des armements fut particulièrement à l'honneur. Les accords de paix imposaient des conditions de non-réarmement ou de réarmement partiel aux vaincus de la Grande guerre. Bien que l'on ne put jamais s'entendre sur un plan de désarmement général et complet dans les discussions de 1920-24, on limita néanmoins certaines formes d'armements. En 1922, puis en 1930, on signa des accords navals pour restreindre le tonnage et l'armement des principales flottes militaires. En 1925, la convention de Genève bannissait l'utilisation des armes chimiques. On chercha aussi à nationaliser les industries d'armement en pensant naïvement que la rapacité des « marchands de la mort » privés était une des causes principales des guerres.

Les conventions diplomatiques en faveur de la paix furent nombreuses. Le Protocole de Genève de 1924, auquel participa Raoul Dandurand, visait à soumettre à l'arbitrage tous les conflits internationaux. En 1925, on signait le Pacte de Locarno pour éliminer la possibilité de guerre entre les Français et les Allemands. Le sommet de l'idéalisme fut atteint en 1928 avec le Pacte Briand-Kellogg qui visait à abolir la guerre comme mode de règlement des conflits internationaux.

L'émergence du Sénateur sur la scène internationale s'explique en grande partie par les circonstances extérieures, qui auront permis l'expression de son idéalisme. Conscient des attentes populaires concernant la réglementation des conflits internationaux, et connaissant l'inclination de Dandurand pour le droit et les institutions internationales, Mackenzie King n'hésita pas à faire reprendre du service au vieux sénateur dans le cadre de la SDN. Raoul Dandurand se remit au travail pour aider à l'élaboration d'un droit international qui puisse créer la paix par la justice, notamment par l'application de l'arbitrage. Il s'intéressa aussi beaucoup à la question des nationalités. Il n'a jamais déduit une théorie de son action, mais il fut un des principaux représentants de la tendance idéaliste au Canada à son époque.

Marquées aussi par la fin d'une confrontation entre deux systèmes opposés – confrontation moins meurtrière qu'en 1914-18, mais où les risques nucléaires furent énormes – les années 1990 ont aussi vu l'éclosion de projets et d'actions inspirés par l'idéalisme. L'abolition de la guerre et des armes est de nouveau sur la table. Certains croient que les guerres majeures en Occident sont choses du passé¹¹. D'autres croient que le libéralisme et l'individualisme ont triomphé des autres systèmes, ce qui amènera la paix¹². Plusieurs univer-

11. Voir John MUELLER, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989; Michael MANDELBAUM, « Is Major War Obsolete? », *Survival* 40 (4), Winter 1998-99, pp. 20-38; Claude LEBORGNE, *La guerre est morte*, Paris, Grasset, 1987; et Maurice BERTRAND *La fin de l'ordre militaire*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996.

12. Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press, 1992; Michael DOYLE, « Liberalism and World Politics », *American Political Science Review* 80(4), December 1986; Spencer WEART, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven, Yale University Press, 1998; Bruce M. RUSSETT, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

sitaires écrivent que le discours qui consiste à encourager la pratique de la sécurité et de la défense est néfaste et qu'il s'agit de le déconstruire pour arriver à la paix¹³. Comme en 1919, le discours pacifiste et libéral a gagné la bataille des idées. Il domine hégémoniquement la pensée politique au Canada au tournant du millénaire, tout comme le réalisme pendant la guerre froide.

En pratique, ce mouvement a commencé vers la fin des années 1980, avec la diminution des tensions Est-Ouest et la pacification des relations internationales. Les Soviétiques collaboraient à l'ONU, et l'on disait volontiers à ce moment que « la paix éclatait partout ». Avec l'intervention réussie en Namibie pour garantir le respect du processus électoral, l'ONU inaugurerait une nouvelle époque de missions de paix. La coalition qui repoussa l'Irak du Koweït en 1990-91 démontra que l'on pouvait faire jouer les mécanismes de la sécurité collective lorsque les grandes puissances travaillaient ensemble. En 1992, le secrétaire-général Boutros Boutros-Ghali publiait *Un agenda pour la paix*, où il expliquait comment l'ONU allait travailler à prévenir et à régler les conflits¹⁴. Les expressions de « consolidation de la paix », d'« imposition de la paix » devinrent courantes à partir de ce moment. L'ambitieuse mission des Nations Unies au Cambodge allait devenir un exemple de ce qui peut être fait par la communauté internationale pour la reconstruction et la réadaptation des sociétés. Bien sûr, l'ONU connut quelques difficultés, notamment en Somalie, en Bosnie et au Rwanda, mais ces événements troublants ont été perçus comme des cas dont on pouvait tirer à long terme des leçons constructives. Pour plusieurs, ils ont illustré la nécessité de faire participer les États de la région aux missions de paix. L'OTAN a particulièrement bien assimilé ce message et a apporté son concours au règlement des questions balkaniques. Les idées d'intervention et d'ingérence humanitaires ont donc gagné du terrain dans l'opinion publique durant les années 1990.

On connaît les progrès réalisés durant les années 1990 dans le domaine du désarmement. Les grands accords START ont été négociés et signés. Les accords sur les armes nucléaires à portée intermédiaire et sur les armements conventionnels en Europe sont vérifiés et respectés. Le Traité de non-prolifération a été renouvelé indéfiniment en 1995. La déclaration de Canberra, signée par de nombreuses personnalités, veut rendre les armes atomiques illégales. L'avis de la Cour Internationale de Justice sur ce sujet circonscrit étroitement le droit d'utiliser les armes nucléaires. La Convention sur les armes chimiques a supprimé les échappatoires de la Convention de Genève et a instauré un régime d'inspection général. Enfin, la Convention d'Ottawa a interdit les mines antipersonnel. Il faut ajouter à ces efforts bilatéraux et multilatéraux d'importants efforts unilatéraux de désarmement. La réduction des responsabilités militaires et des budgets consacrés à l'armée a été un phénomène presque universel en Occident dans les années 1990.

13. Pour des exemples de cette littérature, voir Robert ELIAS, and Jennifer TURPIN, *Rethinking Peace*, Boulder, Lynne Rienner, 1994; Keith KRAUSE, and Michael C. WILLIAMS, *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

14. Boutros BOUTROS-GHALI, *Un Agenda pour la paix*, New York, Nations Unies, 1992.

L'opinion publique, les médias et les groupes de pression ont pris de plus en plus d'importance dans les questions internationales. C'est en bonne partie à cause de ces acteurs que l'idée d'ingérence humanitaire est si importante aujourd'hui, et que de nombreuses opérations de paix ont été menées dans le but de soulager les souffrances des populations civiles. Des réalisations comme le Traité contre les mines antipersonnel et la création d'un tribunal pénal international ont été grandement appuyées par la société civile. L'importance d'une question comme le sort des femmes et des enfants dans les conflits doit aussi beaucoup aux organisations non gouvernementales, et il en va de même du projet d'abolir la dette extérieure des pays en voie de développement.

M. Lloyd Axworthy a été au Canada le principal porte-parole de l'idéalisme international, l'équivalent en somme du sénateur Dandurand (sauf, bien sûr, que M. Axworthy possédait plus de pouvoir que le Sénateur). Durant son séjour à la tête de la diplomatie, M. Axworthy appuya de nombreux projets d'inspiration idéaliste : consolidation de la paix, intervention humanitaire, démocratisation de la politique étrangère, abolition des mines antipersonnel, création d'un tribunal pénal international, protection des enfants touchés par les conflits, etc. Pour synthétiser cet apport, le ministre a utilisé le concept de « sécurité humaine », qui suggère que nous devons dorénavant protéger la sécurité des individus plutôt que celle de l'État¹⁵.

2. Le retour de l'isolationnisme

Pour beaucoup de gens, la fin de la Première grande guerre a été l'occasion de remettre de l'ordre dans leurs propres affaires, ce qui impliquait une certaine prise de distance des affaires étrangères. C'est en tout cas le sentiment qui prévalait aux États-Unis, et que l'on retrouvait aussi au Canada. Les États-Unis avaient suspendu leur isolationnisme traditionnel le temps d'une guerre européenne, et plusieurs Américains trouvaient que le prix humain et économique de cet effort ne valait pas les bénéfices qui en découlaient. Cette opinion était aussi fort répandue au Canada, principalement chez les citoyens d'expression française.

Au Canada, le premier ministre Mackenzie King et son sous-ministre des Affaires extérieures, O.D. Skelton, n'avaient pas beaucoup de respect pour la SDN, qu'ils surnommaient la « Société des notions¹⁶ ». Il était beaucoup plus important pour eux que le Canada se développe économiquement et qu'il reste en dehors des problèmes internationaux.

15. Sur le concept de sécurité humaine, voir le document officiel à ce sujet intitulé : *La sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avril 1999. Voir aussi Myriam GERVAIS et Stéphane ROUSSEL, « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études internationales* 29, mars 1998, pp. 25-52.

16. L. LLOYD, *op. cit.*, p. 582.

Dans les ouvrages consacrés à la politique étrangère du Canada, on associe parfois le nom de Dandurand à cette tendance. On cite souvent sa fameuse phrase de 1924 lancée au cours de la négociation du Protocole de Genève sur le règlement pacifique des différends internationaux, où Dandurand présente le Canada comme une maison à l'épreuve du feu, séparée des matières inflammables de l'Europe par un vaste océan¹⁷. Cette phrase fut souvent interprétée comme une profession de foi isolationniste du sénateur, puisque cette tendance était dominante chez Mackenzie King et chez Skelton¹⁸. Cependant, Lloyd nuance cet avis en avançant que Dandurand ne faisait qu'exprimer les idées de King¹⁹. Hilliker affirme que Dandurand énonçait les conditions de la participation canadienne aux engagements internationaux²⁰. On pourrait aller plus loin et objecter que Dandurand tentait d'exprimer de façon rhétorique que le Canada tenait à s'impliquer dans les affaires mondiales, même si sa position géographique lui permettait théoriquement un confortable retranchement. Dans ses Mémoires, il renchérit : « Le Canada n'a qu'un intérêt à Genève : le maintien de la paix dans le monde. Il possède pleinement cette paix chez lui et il n'a aucun des problèmes angoissants qui affligent l'Europe, mais il est prêt à donner le meilleur de sa pensée pour aider à leur solution²¹. »

Le discours de Dandurand faisait aussi une référence voilée à l'isolationnisme américain qu'il tentait de distancier du Canada. D'ailleurs, les mémoires du Sénateur sont claires au sujet de son rejet de cette politique américaine qu'il considérait comme une erreur énorme. Parlant de la SDN, il écrivit : « En refusant d'y entrer, les États-Unis ont affaibli son autorité morale. Toute l'élite intellectuelle américaine reconnaît la lourde responsabilité qui pèse sur leur pays, qui s'est isolé dans un esprit de cruel égoïsme²². » On ne peut donc pas dire de Dandurand qu'il était isolationniste, c'est-à-dire opposé à la participation active du Canada dans les institutions internationales.

De fait, le Sénateur s'opposait alors aux autres membres de la délégation canadienne à Genève, le ministre de la Défense E.M. Macdonald et O.D. Skelton, lesquels craignaient que ce pacte, qui impliquait l'arbitrage obligatoire, soit néfaste aux intérêts du Canada dans la mesure où il pouvait inciter les puissances étrangères à s'immiscer dans les affaires canadiennes et dans celles des États-Unis. Le Canada pourrait même un jour être obligé d'adopter des sanctions contre son grand partenaire commercial²³. Le Protocole fut

17. Voir W.A. RIDDELL (dir.), *Documents on Canadian Foreign Policy: 1917-1939*, Toronto, Oxford University Press, 1962, pp. 462-465 ; James Eayrs, *In Defence of Canada: vol. 1: From the Great War to the Great Depression*, Toronto, University of Toronto Press, 1964, p. 3 ; André DONNEUR, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin, 1994, p. 9.

18. Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, McGraw-Hill, 2nd edit., 1989, p. 141.

19. L. LLOYD, *op. cit.*, p. 588.

20. J. HILLIKER, *op. cit.*, pp. 109-111.

21. *Les mémoires...*, *op. cit.*, p. 352.

22. *Ibid.*, p. 345.

23. J. HILLIKER, *op. cit.*, pp. 109-110.

temporairement rejeté par King à la suite d'un memorandum négatif de Skelton. Pour se concilier le Sénateur, King décida de proposer la candidature de Dandurand à la présidence de l'Assemblée de la SDN. Le Canada accepta le Protocole en émettant toutefois certaines réserves quant à son application.

La fin de la guerre froide a été marquée par une résurgence de l'isolationnisme américain, principalement au Congrès, mais aussi dans certains secteurs de l'opinion publique²⁴. Le Congrès a fait jouer ses muscles contre le président Clinton, en particulier au sujet de la cotisation à l'ONU et de la participation au financement des missions de paix. Les critiques de la présidence soutiennent que les interventions extérieures au sein de l'ONU sont onéreuses, gaspillent des vies humaines, nuisent à l'efficacité des forces américaines, et n'apportent pas de bénéfices tangibles. À l'instar du célèbre éditorialiste Charles Krauthammer, ils estiment que ces interventions sont inutiles et même nuisibles, sauf lorsqu'elles servent directement l'intérêt national américain²⁵. Les isolationnistes utilisent certains arguments libéraux au bénéfice de leur cause, par exemple lorsqu'ils soulignent que le rôle majeur des États-Unis dans le monde est de répandre le libre marché et la démocratie.

Au Canada, plusieurs personnes ont aussi pensé que la fin de la guerre froide pourrait nous épargner les interventions extérieures et nous permettre de diminuer nos forces armées, notre aide extérieure et autres dépenses internationales. De fait, tant les libéraux que les pacifistes et les isolationnistes se sont entendus pour diminuer les dépenses extérieures du Canada. Les budgets de l'aide et de la défense sont ceux qui ont le plus souffert de ces mesures. Ces budgets avaient été en grande partie inspirés par les politiques de la guerre froide, et il était inévitable qu'ils diminuent avec la disparition du péril communiste. De plus, les finances publiques du Canada étaient mal en point et les coupures dans ces postes budgétaires furent faciles à justifier²⁶.

En fait, le premier gouvernement Chrétien, et son secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. André Ouellet, a été le Cabinet canadien le plus isolationniste depuis Mackenzie King. Comme nous l'avons vu plus tôt, M. Chrétien ne s'intéresse pas aux questions de diplomatie et de défense et il a tenu ces sujets au bas de l'ordre du jour lors de son premier mandat. L'arrivée de M. Axworthy aux Affaires étrangères a fait remonter la visibilité de ces questions, parce que le nouveau ministre est arrivé à son poste avec la ferme intention de réformer les relations internationales dans le sens des préceptes du libéralisme. Il a su entreprendre des actions appropriées afin de remplir le

24. Arthur SCHLESINGER, « Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat », *Foreign Affairs* 74, July-August 1995; Eric A. NORDLINGER, *Isolationism Reconfigured*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

25. Pour une discussion des idées de Krauthammer, voir Elliott ABRAMS, « To Fight the Good Fight », *The National Interest* 59, Spring 2000.

26. Sur le néo-isolationnisme canadien, voir Douglas Allan ROSS, « Canada and the World at Risk: Depression, War, and Isolationism for the 21st Century », *International Journal* 52, Winter 1996-7; Jean-François RIOUX, and Robin HAY, « Canadian Foreign Policy: From Internationalism to Isolationism? », *International Journal* 54 (1), Winter 1998-1999, pp. 57-75.

mandat qu'il s'était donné. Toutefois, les sommes consacrées aux affaires extérieures et à la sécurité sont restées en-deçà de ce que la plupart des spécialistes, et M. Axworthy lui-même, réclamaient. C'est seulement avec le budget 2000 qu'un certain redressement a été apporté dans ce domaine par M. Paul Martin.

Il est compréhensible que certains cherchent à améliorer les relations internationales après une guerre ou une période de crises graves, alors que d'autres voudraient se restreindre à des problèmes internes. Cependant, si l'isolationnisme a refait surface dans les idées politiques depuis la fin de la guerre froide, ce n'est pas à cette tendance que l'on doit le renouveau d'intérêt pour l'œuvre du sénateur Dandurand. C'est son idéalisme qui retient l'attention des penseurs et des acteurs de la politique étrangère contemporaine. Le Canada est revenu à l'idéalisme et il est possible de tirer des parallèles entre notre époque et celle de Dandurand. Dandurand et Axworthy figurent comme des idéalistes dans des Cabinets qui ne se sont pas particulièrement montrés enclins à s'occuper de problèmes internationaux, et dont les premiers ministres furent beaucoup plus préoccupés par la politique intérieure que par la diplomatie²⁷. Il semble donc que plusieurs des enseignements que l'on puisse tirer de l'époque du sénateur Dandurand s'appliquent à l'époque de M. Axworthy.

B — La sécurité humaine et Dandurand

1. Les points communs

Il ne fait aucun doute que le ministre Axworthy a prôné des valeurs que n'aurait pas désavouées Dandurand. Son activisme international au nom de la « sécurité humaine » s'inspirait des conceptions libérales. L'accent qu'il a mis sur la résolution et la prévention des conflits correspond aux valeurs de Dandurand, pour qui la guerre était un des plus grands maux de l'humanité ; Dandurand croyait fermement que l'on pouvait légiférer pour imposer la paix. Le ministre Axworthy a repris le flambeau laissé par le Sénateur. Il a imposé à la politique canadienne une doctrine optimiste, la sécurité humaine, qui a stimulé l'application de projets comme le tribunal pénal international, l'interdiction des mines antipersonnel, la protection des victimes de la guerre (en particulier, femmes et enfants), l'intervention humanitaire, la consolidation de la paix, etc.

M. Axworthy était aussi un partisan de l'indépendance canadienne en matière de politique étrangère. Dandurand fut un précurseur de ce mode de pensée, car il rejetait tant l'impérialisme pro-britannique que l'isolationnisme

27. Cyniquement, on pourrait dire que ces idéalistes sont utiles car ils permettent au gouvernement de bien paraître et, de plus, leurs politiques ne coûtent pas très cher, notamment en relation avec les dépenses qu'occasionnerait une hausse des capacités de la défense nationale. Ils permettent aussi de plaire à la clientèle de gauche du Parti Libéral, qui est mécontente du parti à cause des positions beaucoup plus conservatrices du gouvernement dans d'autres domaines.

pro-américain, qui influençaient tous deux de larges pans de l'opinion publique. Il préférerait que le Canada s'engage dans une politique de coopération internationale centrée sur la SDN. Ainsi, le Sénateur aurait approuvé la participation canadienne aux activités et missions de l'ONU, notamment au maintien et à la consolidation de la paix²⁸. Il aurait appuyé le désarmement, l'aide humanitaire et la promotion des droits de la personne qui furent au cœur de la doctrine Axworthy.

La priorité accordée aux « droits de la personne », en particulier, aurait recueilli l'accord du Sénateur. Il est clair que le Sénateur aurait approuvé que l'on se soucie plus des droits de la personne dans les relations internationales, notamment dans la sécurité humaine, mais jusqu'à quel point ?

2. Les différences

Est-il possible que Dandurand ait pu être en désaccord avec certains aspects de la sécurité humaine ? Bien sûr, car, d'une part, Dandurand est un homme du début du xx^e siècle, alors que Axworthy a agi dans un monde bien différent. Dandurand n'a pas connu le péril nucléaire, la détérioration de l'environnement, les génocides, la mondialisation, la montée des droits individuels, la méfiance vis-à-vis de l'État, et autres phénomènes de notre époque. D'autre part, des différences entre l'idéalisme de Dandurand et celui d'Axworthy s'expliquent par le fait que la politique de sécurité humaine n'est pas une orthodoxie imparable. Elle recèle des zones d'ombre, des paradoxes et des contradictions.

La politique de sécurité humaine, par exemple, rencontre des problèmes au sujet de la souveraineté des États. Cette souveraineté a au moins 350 ans (Traité de Westphalie), mais une proto- ou une quasi- souveraineté existait bien avant cela en Europe et à plusieurs autres époques. La pratique et le droit des États, y compris l'ONU, sont modelés sur la souveraineté. La sécurité humaine, en impliquant que l'intérêt de l'individu puisse prédominer sur celui de l'État, importe une notion issue de l'État de droit libéral dans le domaine international. Ceci va à l'encontre des principes d'intégrité territoriale, de non-ingérence, d'égalité souveraine des États, etc. Les notions d'« intervention humanitaire » ou de « devoir d'ingérence » impliquent une rupture avec le principe de souveraineté.

Bien sûr, le Pacte de la SDN et le Protocole de Genève – comme l'ONU – opposent des limitations à la souveraineté fondées, notamment, sur la notion de sécurité collective. Toutefois, les partisans du droit positif comme Dandurand ont toujours tenu à circonscrire ces actions dans des cadres agréés par les États eux-mêmes. Le Sénateur croyait que la sécurité collective ne devait s'appliquer qu'en des cas extrêmes. Il saluait la précision du Protocole, qui donnait une règle permettant d'identifier les États agresseurs : l'État qui ne retirait pas ses

28. Nous parlons ici d'opérations modestes dans leurs ambitions et dans leurs moyens. Dandurand aurait probablement eut des réserves à l'égard des interventions humanitaires et de l'imposition de la paix à grande échelle.

effectifs après avoir été averti par la SDN était considéré comme agresseur et soumis à des sanctions²⁹. Bien que l'on puisse contester l'idéalisme des positions de Dandurand, il demeure qu'il cherchait à bien codifier les conditions d'emploi de la sécurité collective.

Il en va autrement en ce qui concerne la sécurité humaine. Comme il n'y a pas de contrat sur ce sujet entre les États du monde, la sécurité humaine se fonde sur des interprétations morales, juridiques et politiques des droits et des responsabilités des États, des peuples et des individus. La sécurité humaine semble avoir une étendue sans limites, incluant la protection contre les menaces à la sécurité physique, économique, sociale et culturelle. L'ampleur des objectifs de sécurité humaine ne manquerait pas de surprendre le sénateur Dandurand. En effet, il est probable qu'il aurait estimé que vouloir assurer la sécurité économique, sociale et culturelle des populations, en plus de leur sécurité physique, constitue un objectif assez élevé. Même le Canada qui est un pays riche ne peut pas garantir cette sécurité dans tous les domaines. En bon libéral, le Sénateur aurait même pu objecter que la sécurité économique peut interférer avec la liberté de contrat impliquée par la société libérale³⁰.

La doctrine de la sécurité humaine puise une bonne partie de son inspiration du côté du droit naturel, cette tradition millénaire qui prescrit que les individus ont tous les mêmes droits intrinsèques et que le but de l'action politique est de les faire respecter. Le problème pour un juriste de l'époque comme Dandurand est de définir quels sont les droits naturels, comment les codifier et comment les faire respecter. Des questions épineuses surgissent lorsque l'on considère que les différences culturelles et religieuses entre les peuples peuvent faire varier considérablement la définition des droits naturels. La tendance est donc de mettre dans un panier tous les désirs de bonheur des êtres humains, d'appeler cela « sécurité humaine » et de demander aux États qu'ils les respectent, sans égard aux résistances et aux contradictions qu'implique cette façon de faire. Un écueil redoutable dans cette entreprise sera de convaincre les États de sacrifier certains des droits naturels de leurs propres citoyens au profit des droits des citoyens d'autres États. La baisse constante de l'aide internationale du Canada, par exemple, démontre qu'il est difficile de demander aux citoyens des États riches de renoncer à leur droit d'utiliser à leur guise les revenus de leur travail pour les transférer aux États pauvres, en vertu du droit de ces derniers d'améliorer leur sort.

On peut mieux estimer les difficultés de la doctrine de sécurité humaine lorsque l'on considère les dilemmes posés par l'intervention humanitaire. Qu'est-ce qui est moral? Aider les victimes des conflits au risque de faire de nouvelles victimes ou ne pas intervenir et abandonner les gens à leur sort? Peut-on se permettre d'intervenir partout où les civils sont en péril – par

29. *Mémoires...*, *op. cit.*, p. 273.

30. À tout le moins, cet objectif, si le Canada le prenait vraiment au sérieux, pourrait obliger nos gouvernants à établir d'autres programmes de sécurité du revenu et de redistribution de la richesse. Un salaire minimum garanti pourrait aussi être une alternative à envisager.

exemple, en Tchétchénie – au risque de sacrifier de nombreuses vies et de risquer des guerres étendues en retour? Dandurand ne nous aide pas à répondre à ces questions parce que, sans être isolationniste, il était beaucoup plus réservé que M. Axworthy³¹. On peut déduire de l'attitude légaliste de Dandurand au moment de la négociation du Protocole de Genève³² qu'il demanderait aujourd'hui à M. Axworthy de préciser tout d'abord quelles sont les conditions qui doivent être remplies pour que le Canada se lance dans une intervention humanitaire.

D'autre part, la question de l'érosion de la souveraineté par l'idée de sécurité humaine, a des retombées sur une autre notion chère au sénateur Dandurand : celle de la démocratie représentative. Pour un démocrate classique comme Dandurand, l'État démocratique représente la plus proche approximation de la volonté populaire, et son instrument le plus utilisable. On a tendance aujourd'hui à faire de la « société civile » la dépositrice du bien et du beau, et à nourrir l'arrière-pensée – bien américaine – que l'État représente son contraire et que la tâche politique première est par conséquent de juguler ce monstre froid.

Dandurand croyait au rôle de l'opinion publique et des organisations non gouvernementales. Cependant, il ne voulait pas encourager des politiques qui auraient mis en doute la prépondérance de l'État libéral dans le droit international, car celui-ci seul peut prétendre représenter le bien commun. Dandurand était favorable à la limitation des prérogatives de l'État à faire la guerre, mais aurait été assez circonspect à l'égard des doctrines impliquant que la société civile puisse avoir une légitimité aussi grande ou même plus grande que l'État de droit. D'ailleurs, à un certain moment, Dandurand insinue que c'est l'État qui exerce une influence sur les citoyens, plutôt que le contraire. Parlant des petites nations, il dit : « Le jour où il leur paraîtra nécessaire de se solidariser pour affirmer un principe ou suivre une politique commune, elles pourront peser sérieusement sur l'opinion publique³³. » Ceci implique une responsabilité politique des États dans l'éducation politique et la mobilisation des citoyens. Or, ce langage n'a plus la cote aujourd'hui auprès des tenants de la société civile.

Dans une perspective classique comme celle du sénateur Dandurand, on peut se demander en effet qui a élu ces acteurs non étatiques qui ne regroupent parfois que quelques dizaines de membres et qui détiennent une influence considérable au Canada sur des sujets comme le désarmement, l'édification de la paix, les droits de la personne, le développement international,

31. On peut évaluer la réserve des Canadiens et du Sénateur vis-à-vis des interventions internationales par le commentaire de Dandurand selon lequel le Canada a signé le Pacte de la SDN en croyant que les risques que cela comportait étaient minimaux. Avec le retrait des États-Unis, ces risques sont apparus plus importants et c'est à cause de cela que le Canada a demandé une interprétation de l'Article 10. (*Mémoires...*, *op. cit.*, pp. 350-351).

32. Voir *Mémoires...*, *op. cit.*, p. 273.

33. *Ibid.*..., p. 347.

etc. Représentent-ils la volonté populaire, ou expriment-ils des intérêts particuliers? Le concept de « société civile » a des allures nobles, mais il comprend surtout des groupes d'intérêts aux visées étroites³⁴.

Quant à Dandurand, il a toujours respecté l'opinion de la majorité dans les États démocratiques, ce qui explique en partie son alignement avec Laurier sur la question des Boers. Il n'acceptait pas qu'une minorité – même l'importante minorité francophone dont il était issu – impose sa loi à l'ensemble des citoyens. En 1899, une lettre de Laurier le convainc de ne pas s'opposer activement à l'engagement en Afrique du Sud. Il en exprime les raisons dans le passage suivant : « Cette lettre me fit beaucoup réfléchir sur la question de nos devoirs envers nos alliés ; les Canadiens français, en effet, ne devraient jamais oublier le respect qu'ils doivent au patriotisme de la majorité anglaise, car rien n'est plus naturel que leur affection pour la Grande-Bretagne³⁵. »

C — Leçons apprises de Dandurand

Tout ce qui précède ne revient pas à dire que M. Axworthy a été un politicien irresponsable à cause de ses idées innovatrices. Depuis M. Pearson, aucun ministre n'a autant fait que M. Axworthy pour la promotion des idéaux internationalistes dans la politique étrangère canadienne. Il est probable que la plupart des efforts de M. Axworthy vont influencer la politique internationale à long terme. La marche des droits de la personne ne peut pas être arrêtée. Les gens de tous les pays réclament des régimes démocratiques et responsables qui garantiront leurs droits et libertés. Les citoyens canadiens vont continuer à demander que leurs intérêts soient respectés au niveau international, notamment par la création de règles qui limiteront le recours à la force. Le ministre fut sans aucun doute sensible aux conséquences de ses politiques et comprenait les problèmes créés par l'adoption de la doctrine de sécurité humaine. Toutefois, il estimait que ses politiques allaient changer les choses pour le meilleur. En cela, M. Axworthy avait à la fois tort et raison.

L'expérience de Dandurand nous force à apposer un bémol sur la politique canadienne actuelle. L'héritage de Dandurand ne peut uniquement se mesurer à ses progrès et à ses succès. Il doit aussi se mesurer aux faiblesses et aux échecs de ses perspectives, et partant, tenir compte des leçons apprises. Les idéalistes des années 1920 ont retenu des échecs de la SDN que le principe de souveraineté est toujours à l'ordre du jour dans les relations internationales ; la faiblesse de la SDN a principalement tenu au fait que les grandes puissances ne l'ont pas suffisamment soutenue en raison de leurs intérêts nationaux. En conséquence, l'incapacité des grandes puissances à juguler les tendances expansionnistes et protectionnistes du Japon, de l'Italie, de l'Allemagne a mené à la Seconde Guerre mondiale. L'isolationnisme américain mis

34. Sur la question des controverses autour de la société civile, voir Thomas CAROTHERS, « Civil Society: Think Again », *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, pp. 18-29.

35. *Mémoires...*, *op. cit.*, p. 73.

en cause par Dandurand, fut l'un des symptômes les plus évidents de l'égoïsme des États, mais les États-Unis ne furent pas les seuls coupables dans cette histoire.

La politique de Dandurand a échoué et celle de M. Axworthy va échouer aussi. Ceci ne veut pas dire qu'une guerre mondiale nous guette et que la sécurité humaine sera bientôt écrasée par de nouveaux Panzers à la conquête d'un espace vital, comme le furent les principes d'arbitrage international de Dandurand. Les spéculations de guerre mondiale sont trop faibles en ce moment pour vraiment affaiblir le concept de sécurité humaine. M. Axworthy va échouer parce que son ambitieux agenda sera mis à mal par les forces internationales et canadiennes, qui refusent que l'on fasse de trop grands sacrifices pour des idéaux internationalistes. La politique de sécurité humaine est basée sur le postulat que les États vont renoncer à leurs intérêts immédiats pour adopter le point de vue de l'humanité souffrante. Mais on a vu que les États n'ont pas fait particulièrement d'efforts pour empêcher les massacres au Rwanda, au Soudan ou au Sierra Leone. Plus encore, le Canada et ses alliés se montreraient irresponsables d'intervenir en Tchétchénie ou au Tibet. L'ingérence humanitaire est de plus en plus critiquée et ses promoteurs auront de plus en plus de difficultés à justifier des interventions risquées dans des régions secondaires, et à expliquer pourquoi on intervient à certains endroits et pas à d'autres. De plus, l'ONU est trop couramment affaiblie par ses échecs, par le manque de soutien financier des États-Unis et par le manque d'enthousiasme des autres membres du Conseil de sécurité pour s'engager à fond dans la résolution des conflits³⁶. La doctrine d'intervention humanitaire est valable, mais elle a besoin d'être structurée. On a besoin d'un « humanitarisme réaliste » qui puisse spécifier quand on peut intervenir et quand on ne le peut pas.

La politique de sécurité humaine est aussi fondée sur le postulat que les acteurs non étatiques partagent les idéaux de l'internationalisme et qu'ils collaboreront avec les États dans les projets inspirés par la sécurité humaine, ce qui n'est pas si sûr. Or, certaines forces transnationales et infra-nationales sont les pires ennemis de l'internationalisme libéral. On aurait tort de penser que la société civile est une force vertueuse et influente qui pourrait contenir les États. De son action résulte souvent une aggravation des tensions. De toute façon, dans plusieurs endroits, la société civile est trop faible pour influencer rapidement le cours des choses. Le renforcement de l'État de droit est le principal renfort contre l'expansion des forces non gouvernementales destructrices.

Il est probable que le concept de sécurité humaine perde de l'importance après M. Axworthy. Il y a fort à parier que ses successeurs privilégieront les relations commerciales, les liens de défense atlantiques ou le retranchement. En effet, beaucoup de Canadiens estiment que l'intérêt national doit être la

36. Voir une illustration sans concession de cette thèse chez Thierry TARDY, *Le discrédit du maintien de la paix onusien*, Montréal, Chaire Téléglobe*Raoul-Dandurand, Université du Québec à Montréal, 2000 (coll. « Les Cahiers Raoul-Dandurand »).

priorité de la politique étrangère et croient que la sécurité humaine ne permet pas de bien servir cet objectif.

En somme, un certain ressac est à prévoir. Si les internationalistes n'offrent pas de politiques pragmatiques de prévention des conflits et d'intervention humanitaire, il y a fort à penser que leur doctrine sera bientôt discréditée. Dans quelques années, on pourrait se souvenir des années 1990 avec un mélange d'affection nostalgique et aussi de dérision, comme on perçoit aujourd'hui les années 1920. Toutefois, il semble que le ministre Axworthy ait compris la nature de certains paradoxes et malentendus concernant sa politique, et il a graduellement fait la part des choses dans ses discours. Dans une de ses interventions, par exemple, il insistait fortement sur le rôle de l'État dans les relations internationales, et admettait que des critères d'intervention humanitaires devaient être définis par le Canada³⁷. Le ministre mentionnait que les cas d'abus graves des droits de la personne pourraient faire l'objet d'interventions internationales lorsqu'il y a urgence et lorsque l'intervention peut prévenir une aggravation des choses. En pratique, l'intervention peut prendre place si 1) la crise a été corroborée par une tierce partie ; 2) l'intervention est utile aux victimes du conflit ; 3) le niveau de ressources impliquées par les intervenants est approprié ; 4) le soutien international est suffisant ; 5) l'intervention peut amener une amélioration durable de la situation. Cette définition est un progrès, mais elle est encore insuffisante car elle implique une action multilatérale avec un soutien étendu. Quel doit être ce soutien ? Comment estimer l'ampleur des moyens qui doivent être pris ? Enfin, s'il n'y a pas de coalition en place, le Canada doit-il agir seul ?

Conclusion

Il est possible de tirer un certain nombre de conclusions à partir de notre réflexion sur les idées de Dandurand, sur la sécurité humaine et sur les échecs de l'idéalisme de la SDN. Ces conclusions pourraient permettre de sauvegarder plusieurs éléments capitaux de la doctrine d'Axworthy, même si les États tendent à devenir plus réticents à intervenir à l'extérieur.

Les réussites et les échecs de Dandurand nous rappellent l'importance de la question de la souveraineté. Bien que nous ayons fait bien du chemin depuis 1914, toute référence à la fin de la souveraineté est prématurée. Tant que l'on n'a pas de solution de rechange à l'État, on doit considérer que les plans les plus inspirés ne se traduiront en actions concrètes que si celui-ci le veut bien. De plus, la notion de souveraineté ne comporte pas que des aspects négatifs, elle permet aussi de contenir certains conflits.

37. Lloyd AXWORTHY, « Humanitarian Interventions and Humanitarian Constraints », Hauser Lecture on International Humanitarian Law, New York University School of Law, February 10, 2000, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, février 2000. Plus tard, en septembre 2000, le Canada annonçait la création d'une Commission internationale indépendante devant étudier les liens entre l'intervention et la souveraineté.

De plus, si l'on considère que les États sont de plus en plus démocratiques et responsables, la notion de souveraineté n'a plus les mêmes conséquences dangereuses qu'autrefois. Il a été démontré que les États libéraux et démocratiques ont peu tendance à se faire la guerre. Ces États de droit peuvent faire beaucoup pour restreindre les intentions belliqueuses présentes chez certains dirigeants et dans certaines couches de la population. La démocratie, les droits de l'homme et l'économie de marché – les thèmes centraux de la philosophie libérale de Dandurand – auront à long terme plus d'influence sur la paix mondiale que l'ONU, le droit international et la sécurité humaine. Les progrès de l'individualisme et de la démocratie libérale permettront d'affirmer les droits de la personne dans une plus large mesure que les doctrines ambitieuses issues du droit naturel.

Les possibilités et les limites des missions de paix, de l'ingérence et de la sécurité humaine doivent être comprises et acceptées. L'une des tâches des internationalistes dans les prochaines années sera de poursuivre des interventions là où c'est possible et nécessaire en maintenant l'idéal de la paix, sans toutefois hausser indûment les attentes des gens. Tout écart trop grand entre les idéaux et la réalité a toujours pour conséquence de discréditer les grands principes qui inspirent les actions de politique étrangère.

Raoul Dandurand croyait que les relations internationales allaient continuer à se civiliser graduellement. En conclusion de ses mémoires, il affirmait au sujet de la SDN que « ... pour juger de l'œuvre d'une institution comme celle qui siège à Genève, il faut lui donner un laps de temps assez long qui sera peu de chose dans l'histoire de l'humanité³⁸ ». Mais, en attendant, nous vivons encore dans une période de transition entre le monde des rivalités politiques violentes et le monde des droits humains généralisés. Il faut retenir que l'héritage de Dandurand représente un message d'espoir pour l'avenir de l'humanité, mais un espoir tempéré de sagesse, et surtout de patience.

38. *Mémoires...*, *op. cit.*, p. 346.