

CANADIAN GLOBAL AFFAIRS INSTITUTE
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES MONDIALES

Quelle politique étrangère pour le Canada?

by Jocelyn Coulon

October 2019

POLICY PERSPECTIVE

Quelle politique étrangère pour le Canada?

by Jocelyn Coulon

CGAI Fellow
October 2019



CANADIAN GLOBAL AFFAIRS INSTITUTE
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES MONDIALES

Prepared for the Canadian Global Affairs Institute
1800, 421 – 7th Avenue S.W., Calgary, AB T2P 4K9
www.cgai.ca

©2019 Canadian Global Affairs Institute
ISBN: 978-1-77397-091-2

Il n'y aura pas de débat sérieux sur la politique étrangère canadienne pendant cette campagne électorale. Le seul événement entièrement consacré à ce sujet et proposé par le *Munk Debates* a été annulé devant le refus de Justin Trudeau d'affronter ses adversaires.

C'est dommage, car ce débat est nécessaire. Depuis quelques années, le Canada fait face aux turbulences du monde et nombreux sont ceux qui se demandent s'il est bien outillé intellectuellement et matériellement pour les affronter[1]. À première vue, la réponse est oui. La stratégie diplomatique mise en œuvre par le gouvernement libéral a sans doute évité le pire lors de la négociation d'un nouvel accord de libre-échange avec ses partenaires nord-américains signé, faut-il le rappeler, aux conditions américaines. Elle a aussi permis de réduire les tensions entre le Venezuela et les États-Unis et de rassembler une coalition de pays partageant les mêmes idées autour d'une réforme de l'Organisation mondiale du commerce.

Pour autant, ces initiatives positives ne doivent pas masquer l'essentiel : pour la première fois de notre histoire récente, le Canada entretient des relations tendues, pour ne pas dire exécrables, avec les quatre grandes puissances mondiales, les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde. Cette situation unique nous invite à la réflexion sur notre diplomatie. L'expérience historique démontre que le Canada, par son statut de puissance moyenne, était jusqu'à tout récemment un pont entre les nations, un pays dont la diplomatie n'avait pas vocation à envenimer les relations avec les puissances et entre les puissances, mais plutôt à rechercher les rapprochements, les dialogues croisés, les points de convergences. Cette posture était d'autant plus appréciée par le reste du monde, que notre appartenance à l'ONU et à l'OTAN souligne la force de nos convictions multilatérales et notre attachement aux règles qui fondent l'ordre international actuel.

Malheureusement, cette politique de prudence et de dialogue a été remplacée par des positions dogmatiques, qui ont suscité puis aggravé des querelles avec de nombreux pays. Cette rupture avec la politique antérieure est intervenue au moment de l'élection des conservateurs en 2006 et s'est poursuivie sous le gouvernement libéral à partir de 2015.

Stephen Harper a donné une orientation musclée à sa politique étrangère. Il a mis l'accent sur le côté « guerrier » de notre expérience historique afin de promouvoir et de défendre une vision « morale » des relations internationales. L'intervention de l'OTAN en Libye en 2011 s'est déroulée sous le sceau de l'idéalisme mais a conduit à la destruction d'un pays et à la déstabilisation de l'Afrique de l'Ouest.

Justin Trudeau est revenu à l'approche plus traditionnelle en axant son programme de politique étrangère sur une participation active au multilatéralisme, aux négociations de désarmement, aux opérations de paix et à la défense des droits de la personne. Mais, comme Stephen Harper, il lui a injecté une bonne dose de morale.

[1] Eugene Lang, « Searching for a Middle-Power Role in a New World Order ». CGAI Policy Perspective, June 12, 2019.

Paradoxalement, dans un cas comme dans l'autre, l'orientation adoptée n'a pas fait avancer les intérêts canadiens, et ce, simplement parce que les deux gouvernements se sont engagés dans des croisades morales dont l'effet a été de tendre les relations du Canada avec plusieurs grandes puissances. La Chine, la Russie et l'Inde ont été tour à tour ignorées, sermonnées, sanctionnées, ou même humiliées en raison de leur politique extérieure ou intérieure par des politiciens canadiens visiblement ignorants des affaires du monde.

Dans divers dossiers – des changements climatiques au conflit israélo-palestinien en passant par les questions d'identité sexuelle - la voix de la modération et du bon sens a été remplacée par des décisions et des sermons dont l'effet a été d'irriter de nombreux gouvernements, sans rien apporter à la diplomatie canadienne. Aujourd'hui, jamais le Canada n'a compté si peu d'amis prêts, du moins publiquement, à se tenir à ses côtés dans les moments difficiles.

Les discours de Scheer et Trudeau

Comment sortir de cette situation? Pour l'instant, rien du côté des deux grands partis de gouvernement, les Libéraux et les Conservateurs, ne laisse entrevoir un changement.

En effet, cet été, à quelques semaines de distance, Andrew Scheer et Justin Trudeau se sont retrouvés à la tribune du Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM) – le 7 mai pour le premier, le 21 août pour le second – pour y livrer leur vision du Canada dans le monde. Le lieu où ces discours ont été prononcés n'avait rien d'une coïncidence. Montréal est l'épicentre d'un Québec qui n'est pas toujours en phase avec le reste du Canada sur les questions de politique internationale. En 2003, Montréal a été le théâtre d'une des manifestations contre la guerre en Irak les plus importantes dans le monde occidental. Le Québec a le réseau d'ONG de développement et de solidarité internationale le plus dynamique au Canada et ses convictions libre-échangistes sont profondément ancrées chez les élites économiques et politiques. C'est un terreau fertile pour les idées tant de Scheer que de Trudeau.

Les discours des deux leaders politiques ont été présentés comme de grands énoncés de politique étrangère. Ils se révèlent très décevants. La première impression qui s'en dégage est leur caractère partisan. Scheer et Trudeau consacrent chacun une partie de leur allocution à dénoncer l'autre. La deuxième impression est la pauvreté de l'argumentaire réduit à une liste de choses à faire ou à ne pas faire et dont chaque élément est un slogan visant à attirer les votes de communautés ou de groupes d'intérêts en particulier. Il n'y a chez Scheer comme chez Trudeau aucune réflexion de fond sur l'état du monde, sur la place du Canada dans ce monde, et sur les moyens économiques, diplomatiques, culturels et militaires à mobiliser pour tenir cette place dans le concert des nations. On est ici très loin de la qualité intellectuelle et de la profondeur conceptuelle des discours de politique étrangère d'un Llyod Axworthy ou de grands leaders politiques comme Barack Obama ou Emmanuel Macron, pour ne citer qu'eux.

Le monde vu du Canada

La fluidité avec laquelle la situation mondiale évolue impose une certaine modestie dans la lecture que tout un chacun en fait. D'une certaine façon, nous vivons encore les conséquences de l'effondrement du bloc de l'Est en 1989-1991. Le monde de l'après-guerre froide n'a toujours pas pris sa forme définitive, car, comme l'écrivait l'ancien secrétaire d'État américain Henry Kissinger, « jamais encore un ordre mondial n'a dû s'instaurer à partir de tant de perspectives différentes, ni sur une telle échelle [2]». Pour autant, ce monde en recomposition trace déjà des lignes de force qui remettent en cause l'ordre international né au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cet ordre est de plus en plus contesté dans ses principes, dans ses institutions et dans ses procédures[3].

Ainsi, le retour de la compétition et des rapports de forces entre les États ébranle cet ordre et rappelle la fragilité des institutions internationales. Ces phénomènes fragmentent le pouvoir et donnent lentement naissance à un monde ordonné autour de centres d'influence régionaux au profit d'une grande puissance. Cette multipolarité multiplie les sources d'influence et de puissance et affaiblit la domination occidentale. Selon le ministre indien des Affaires étrangères, le résultat est que « le monde passe d'un système d'alliances à un système de convergences, où les pays joignent leurs forces pour résoudre les problèmes communs sans s'engager dans des alliances officielles [4]. »

Le droit international est de plus en plus bafoué par ceux-là mêmes (les États-Unis en Irak, la Russie en Ukraine, la Chine en mer de Chine méridionale) qui sont censés en être les gardiens. Des puissances émergentes, comme la Turquie, le Brésil et l'Inde, affirment leurs ambitions et cherchent à réécrire les règles du jeu, tant géopolitiques que financières et commerciales, établies au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

D'autres États, dont la Russie et certains membres de l'Union européenne et de l'OTAN, comme la Pologne et la Hongrie, remettent en cause le caractère libéral de cet ordre et n'hésitent pas à promouvoir une gouvernance autoritaire et xénophobe. Même les États-Unis sont touchés par cet ébranlement, et Donald Trump en est un des symptômes.

Nos leaders politiques actuels éprouvent beaucoup de difficultés à comprendre ces transformations et à articuler une lecture des affaires du monde qui auraient pour effet de mieux baliser leur politique étrangère. Les discours de Scheer et Trudeau illustrent parfaitement la pauvreté de leur réflexion. Les éléments d'explication des turbulences mondiales sont ventilés de manière incohérente et simpliste et, souvent, segmentée par l'insertion d'énoncés telle que « réduire les impôts de la classe moyenne » dont on se demande ce qu'ils viennent faire là. Les mots « Russie », « Chine », « populisme », « autoritarisme », « agression », « menaces » ou « souveraineté » apparaissent fréquemment ici et là au gré d'une construction bancale des textes et sans aucune hiérarchie des priorités ni aucun lien de cause à effet. Ainsi, la contestation de

[2] Henry Kissinger, « Diplomatie », 1996, p. 18.
[3] Serge Sur, « Une société internationale en quête de repères », Questions internationales, numéro 85-86, mai-août 2017, p. 4-11.
[4] Valdai Club's weekly digest, August 29, 2019 (http://valdaiclub.com/events/posts/articles/indo-pacific-concept-firsthand-indian-foreign-minister-speaks-at-valdai-club/?utm_source=newsletter&utm_campaign=137&utm_medium=email).

l'ordre international est traitée sur le mode d'une agression contre l'Occident par des puissances maléfiques et non comme une revendication qui pourrait être légitime face à un statu quo devenu intenable. La seule parade trouvée par Scheer et Trudeau afin de répondre à cette contestation est la création de coalitions de pays partageant les mêmes idées sur l'ordre international et dont l'objectif est de renforcer le statu quo… au risque de se retrouver à l'intérieur d'un cercle d'amis où on adore s'écouter parler tout en refusant d'entendre la clameur de l'extérieur.

À travers les discours de Scheer et Trudeau, il est clair que le Canada, pour reprendre la formule de Irvin Studin, « n'a pas encore articulé sa propre conception du monde. [5]»

Le Canada dans le monde

Le Canada ayant une lecture très limitée des affaires du monde, il lui est difficile de définir exactement son rôle sur la scène internationale. En fait, nous n'avons qu'une certitude : à l'ombre du géant américain, nous avons tout intérêt à entretenir les meilleures relations avec les États-Unis.

Au-delà, les discours de Scheer et Trudeau nous renseignent peu sur la route à suivre afin défendre nos intérêts nationaux. On y retrouve les formules convenues sur la promotion de la démocratie et des droits de la personne, sur le renforcement d'un ordre mondial fondé sur des règles, et sur les bienfaits du commerce, mais rien sur la méthode que pourrait utiliser leur gouvernement dans les rapports du Canada avec un monde devenu plus dur et plus fluide. On est plutôt face à des positions contradictoires.

Les relations avec la Chine et la Russie illustrent bien cette attitude schizophrénique. La Chine est notre deuxième partenaire commercial et elle prendra de plus en plus de place dans le développement économique du monde, et donc du Canada. En même temps, la Chine s'affirme comme superpuissance et adopte, parfois, des comportements qui nous choquent : ses activités, jugées par certains comme illégales, en mer de Chine, son traitement de la minorité ouïghoure, ses violations de certaines règles en matière commerciale. Avec le Canada, la Chine est allée très loin en procédant à l'emprisonnement de deux citoyens canadiens à titre de représailles à l'arrestation à Vancouver, sur demande des États-Unis, d'une vice-présidente de la firme Huaweï. Pourtant, le gouvernement libéral a décidé, correctement à mon avis, d'adopter un profil bas face au comportement de la Chine afin de préserver une relation qui repose sur l'intérêt national. Scheer, lui, veut revoir toute la relation, sans toutefois décrire la direction qu'il entend lui faire prendre.

Avec la Russie, l'attitude du gouvernement, appuyé par le Parti conservateur, est tout le contraire. Alors que le président Emmanuel Macron[6], son homologue américain Donald Trump, les premiers ministres italien et japonais tentent le rapprochement avec Vladimir Poutine pour

[5] Irvin Studin, "What is the Canadian national interest? » Toronto Star, July 12, 2018.
[6] Marc Sema, « Macron assume son virage russe », Le Monde, 7-8 septembre 2019, p.2.

arrimer la Russie dans le camp occidental au moment où elle dérive vers la Chine, Scheer et Trudeau dressent des obstacles à ces initiatives en réclamant le maintien de la ligne dure et s'enferment dans une mentalité de guerre froide. Essentiellement, la querelle avec la Russie porte sur l'Ukraine et l'annexion de la Crimée. Il en découle le refus d'établir un dialogue avec la Russie malgré le fait que nous partageons avec ce pays une frontière commune dans l'Arctique. Cette situation va à l'encontre de la défense de nos intérêts nationaux dans une région dont les spécialistes estiment qu'elle va bientôt devenir un enjeu militaire, économique et environnemental de premier ordre.

Les moyens pour atteindre les fins

Dès lors, comment le Canada entend-il jouer un rôle constructif sur la scène internationale? Autrement dit, quels sont ses leviers d'influence sur l'ordre du monde? Andrew Scheer n'a rien d'autre à offrir que les politiques mises de l'avant par Stephen Harper et dont le résultat a été l'échec du Canada à se faire élire en 2010 à un siège de membre non-permanent du Conseil de sécurité.

Le seul énoncé permettant de décoder un tant soit peu les intentions du gouvernement libéral afin de répondre à ces questions est venu de la ministre des Affaires étrangères, Chrystia Freeland, lors de son discours du 6 juin 2017 devant la Chambre des Communes. Freeland a ouvert son allocution par une question : « Le Canada est-il un pays essentiel à ce moment dans la vie de notre planète?[7] » Elle y a répondu en rappelant tout ce que le Canada a fait pour construire l'ordre international dans lequel nous vivons et qui assure notre prospérité et notre sécurité. Et Mme Freeland croit que le Canada peut répéter l'expérience en ce XXIe siècle. « Il y a de cela soixante-dix ans, le Canada a joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'un ordre mondial d'après-guerre, a-t-elle dit aux députés. Et maintenant, notre expérience, expertise, géographie et diversité ainsi que nos valeurs font en sorte que nous sommes appelés à jouer de nouveau un rôle semblable dans ce siècle [...]. » Cette déclaration, dont le défaut est de ne pas détailler les moyens pour atteindre les fins, est surprenante et relève plus de la pensée magique que d'une analyse rigoureuse de la place actuelle du Canada dans le monde.

Si le Canada était une puissance dans les années cinquante, il a perdu ce statut depuis longtemps. Chaque jour qui passe révèle son poids décroissant dans le monde. Son appartenance au G7, par exemple, est un écran de fumée masquant le fait qu'il n'est plus une des sept puissances économiques du monde, mais bien la dixième, et que, dès 2020, la Corée du Sud devrait lui ravir cette place. Et la dégringolade va se poursuivre. La maison PricewatherhouseCoopers a récemment enfoncé le clou. Dans une étude, elle estime que le Canada n'échappera pas à un déclassement brutal[8]. En 2050, il tombera au 22e rang des grandes économies mondiales. Pourra-t-il toujours être membre du G7 et du G20?

[7] Voir : https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours_de_la_ministrefreelandsurlesprioritesducanadaenmatiered.html
[8] Voir : https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf, page 5.

En admettant que ces prévisions restent des prévisions et qu'elles sont donc sujettes à caution et à changement, le Canada dispose-t-il des outils permettant de soutenir son caractère essentiel sur la scène internationale? Ici, l'économique dicte le politique. Le financement des trois outils permettant au Canada de se projeter sur la scène internationale – militaire, développemental et diplomatique – n'a jamais été à la hauteur des engagements adoptés par les gouvernements, conservateurs et libéraux, tant sur le plan multilatéral que sur le plan national. Le budget de la Défense en est un bon exemple. Les pays de l'OTAN se sont engagés à porter leurs dépenses militaires à 2 % de leur PIB. Le problème avec le Canada c'est que même les budgets fixés par les gouvernements et correspondant à une dépense tournant autour de 1,2 % sont rarement respectés. Par ailleurs, le budget de l'aide au développement est en constant déclin depuis trente ans, et le réseau diplomatique est en contraction alors qu'il devrait être en expansion afin de couvrir un plus grand nombre de pays, de répondre au dynamisme des économies émergentes en Afrique et en Asie et d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, comme celui de voir le Canada obtenir un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité en juin 2020.

Voir la réalité en face

« La politique étrangère relevant davantage du réalisme des rapports de force que de la règle de droit et des bonnes intentions », la réalité nous rattrape[9]. Le Canada est prisonnier de sa géographie. Au sud, les États-Unis, la plus grande superpuissance de l'histoire de l'humanité avec laquelle il faut s'entendre. Au nord, au-delà des glaces, la Russie, avec laquelle il faudra bien se résoudre à renouer le dialogue. À l'ouest, la Chine, s'est montrée envers nous aussi souriante que brutale. Ainsi coincé, le Canada a-t-il encore une petite marge de manœuvre pour faire des choix afin de desserrer l'étau imposé par ces trois Grands? Est-il déterminé à rebâtir les outils de la puissance et de l'influence? Les élites politiques en ont-elles l'étoffe intellectuelle et la volonté politique? À la lecture des discours de Scheer et Trudeau, les conservateurs et libéraux révèlent qu'ils ont perdu l'intelligence des situations. Ils imaginent le monde tel qu'il devrait être et non tel qu'il est. Ils répondent au court terme et se soucient peu du moyen et du long terme. Ils donnent des leçons et n'apprennent pas de leurs échecs. Ils affirment le primat des valeurs et ignorent la dure réalité des intérêts. Ils confondent influence et puissance, dialogue et compromission.

La politique étrangère canadienne a besoin d'une bonne dose de réalisme. Il ne s'agit pas d'opposer la morale et les intérêts, mais de reconnaître qu'un discours limité aux valeurs rétrécit le champ de l'action et masque les spécificités de chaque situation. Un débat autour de ces paramètres permettrait ensuite de dégager un consensus afin de doter notre diplomatie d'une stratégie réfléchie et de moyens puissants pour la mettre en œuvre. Sans cette stratégie et ces moyens, le Canada se présente comme un joueur bavard mais démuni.

[9] Maxime Lefebvre, « La politique étrangère européenne » Éditions Gallimard, Que sais-je? 2011, p. 31.

About the Author

Jocelyn Coulon *est chercheur au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal et fellow de l'Institut canadien des affaires mondiales. Il a été conseiller politique du ministre des Affaires étrangères en 2016-2017 et il est l'auteur d'Un selfie avec Justin Trudeau (2018), un ouvrage sur la politique étrangère du premier ministre.*

Canadian Global Affairs Institute

The Canadian Global Affairs Institute focuses on the entire range of Canada's international relations in all its forms including (in partnership with the University of Calgary's School of Public Policy), trade investment and international capacity building. Successor to the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI, which was established in 2001), the Institute works to inform Canadians about the importance of having a respected and influential voice in those parts of the globe where Canada has significant interests due to trade and investment, origins of Canada's population, geographic security (and especially security of North America in conjunction with the United States), social development, or the peace and freedom of allied nations. The Institute aims to demonstrate to Canadians the importance of comprehensive foreign, defence and trade policies which both express our values and represent our interests.

The Institute was created to bridge the gap between what Canadians need to know about Canadian international activities and what they do know. Historically Canadians have tended to look abroad out of a search for markets because Canada depends heavily on foreign trade. In the modern post-Cold War world, however, global security and stability have become the bedrocks of global commerce and the free movement of people, goods and ideas across international boundaries. Canada has striven to open the world since the 1930s and was a driving factor behind the adoption of the main structures which underpin globalization such as the International Monetary Fund, the World Bank, the World Trade Organization and emerging free trade networks connecting dozens of international economies. The Canadian Global Affairs Institute recognizes Canada's contribution to a globalized world and aims to inform Canadians about Canada's role in that process and the connection between globalization and security.

In all its activities the Institute is a charitable, non-partisan, non-advocacy organization that provides a platform for a variety of viewpoints. It is supported financially by the contributions of individuals, foundations, and corporations. Conclusions or opinions expressed in Institute publications and programs are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of Institute staff, fellows, directors, advisors or any individuals or organizations that provide financial support to, or collaborate with, the Institute.