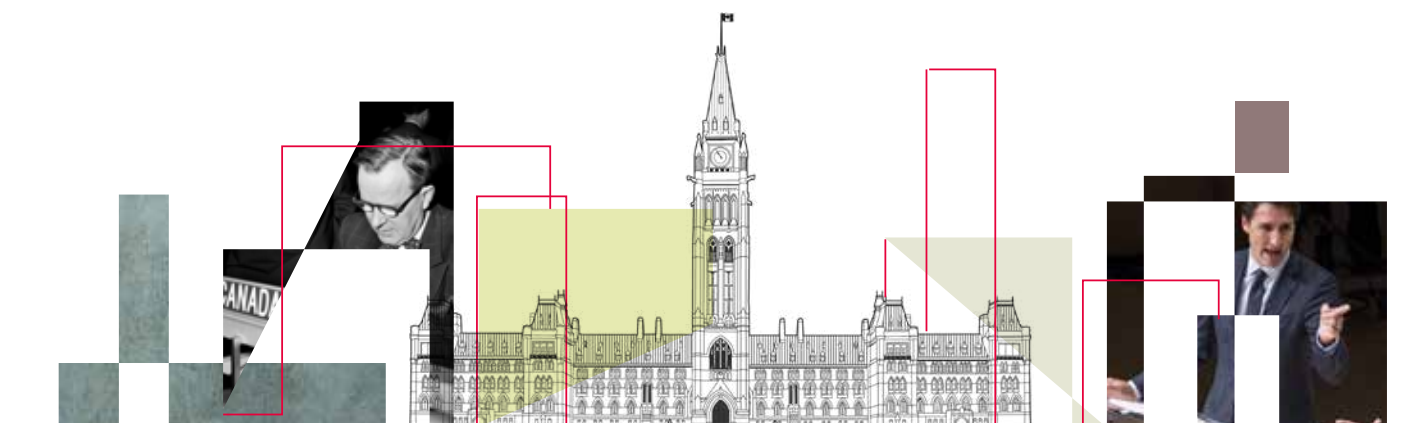


Centre for International  
Governance Innovation



Série d'essais du CIGI

# La place du Canada dans un monde en évolution : Bâtir un avenir moderne et prospère

# Table des matières

---

## Introduction

- À la recherche d'un ordre mondial au XXI<sup>e</sup> siècle** **5**  
ADAM CHAPNICK ET AARON SHULL
- 

## Situer le Canada dans un contexte géopolitique changeant

- Le Canada dans un contexte géopolitique en mutation** **11**  
MICHAEL COTEY MORGAN
- Maximiser l'influence sans avoir le contrôle** **18**  
ROHINTON P. MEDHORA
- 

## Un système international grincheux et incertain

- Le Canada dans le monde : La tradition multilatéraliste dans la politique étrangère canadienne** **26**  
BRENDAN KELLY
- Le multilatéralisme du Canada : L'histoire d'une dérive croissante?** **34**  
DAVID M. MALONE
- 

## Le Canada dans un monde où les démocraties sont assiégées

- Les adversaires autoritaires et la politique étrangère canadienne** **41**  
SUSAN COLBOURN
- La démocratie, l'autoritarisme et le cap souverainiste canadien** **46**  
LEIGH SARTY
- 

## Promouvoir le commerce, l'investissement et le développement

- Renforcer la confiance par le commerce et le lancement des sommets économiques** **52**  
JENNIFER LEVIN BONDER
- Formation de nouvelles alliances géo-économiques par les É.-U. : Évolution de la pertinence du Canada** **60**  
MEREDITH LILLY
- 

## Leadership du numérique et action collective

- Les communications, la technologie et la politique étrangère canadienne** **69**  
HEIDI TWOREK
- Promotion de la politique étrangère du Canada sur les communications et la technologie au XXI<sup>e</sup> siècle** **75**  
BILL GRAHAM
- 

## Améliorer la position de sécurité du Canada dans un environnement mondial de plus en plus incertain

- La sécurité nationale du Canada du point de vue historique** **83**  
TIMOTHY ANDREWS SAYLE
- La lutte contre la partisanerie en tant que stratégie canadienne de sécurité nationale** **90**  
LAURENCE DESCHAMPS-LAPORTE
- 

## Conclusion

- Imaginer un monde meilleur** **99**  
ADAM CHAPNICK ET AARON SHULL

## Crédits

Directeurs de la rédaction  
ADAM CHAPNICK  
AARON SHULL

Révisseuse principale  
JENNIFER GOYDER

Révisseuse  
SUSAN BUBAK

Conception graphique  
SAMI CHOUDHARY  
ABHILASHA DEWAN  
BROOKLYNN SCHWARTZ

Le regretté diplomate et commentateur canadien, feu John Wendell Holmes, croyait que c'est de la connaissance de l'histoire et du contexte qu'émergeait la meilleure politique publique. La présente série d'essais, parrainée par la fiducie Holmes, porte sur six thèmes contemporains de la politique étrangère et de sécurité du Canada de la plume d'historiens qui ont analysé le contexte de chaque enjeu, les praticiens répondant en se tournant vers l'avenir. Ensemble, ces essais font ressortir la valeur historique du calcul analytique pour un décideur et offrent des suggestions pratiques pour éclairer la réponse du Canada aux défis à venir.

Visionner le vidéo de la série à :  
**[cigionline.org/changing-world](http://cigionline.org/changing-world)**

Droits réservés © 2022, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que les auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale ni de ses administrateurs.

Veuillez transmettre vos demandes de renseignements à :  
[communications@cigionline.org](mailto:communications@cigionline.org)



Le présent ouvrage fait l'objet d'une licence de Creative Commons Attribution — pas d'utilisation commerciale — Pas de modification. Pour accéder à la licence, visitez le site : [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/). En cas de réutilisation ou de diffusion, veuillez inclure cet avis de droits d'auteur.

Imprimé au Canada sur du papier à base de 30 % de fibre post-consommation et certifié par le Forest Stewardship Council<sup>MD</sup>.

« Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale » et « CIGI » sont des marques de commerce déposées.

Centre for International  
Governance Innovation

67 Erb Street West  
Waterloo, ON, Canada N2L 6C2  
[www.cigionline.org](http://www.cigionline.org)



## Introduction

# À la recherche d'un ordre mondial au XXI<sup>e</sup> siècle

Adam Chapnick et Aaron Shull

**P**our les praticiens contemporains canadiens de l'art de gouverner, les défis écrasants ne manquent pas : le pouvoir mondial qui passe de l'Ouest à l'Est; le stress qui éprouve les institutions démocratiques; un système multilatéral fissuré; un paysage de sécurité qui se détériore, tant ici qu'à l'étranger, et une transformation numérique qui déteint sur toutes les facettes de la vie. En cette époque d'incertitude mondiale croissante, il leur faut non seulement l'acuité du diplomate classique, mais également une certaine dose de souplesse intellectuelle qu'il peut être difficile de conserver en ces temps de polarisation.

La meilleure façon de soutenir cette souplesse est le dialogue et le débat, mais ces dernières années, comme l'ont soutenu les spécialistes des sciences politiques Brian Bow et Andrea Lane (2021, 4), les discussions manquent souvent de perspective, qu'ils définissent comme une [*traduction*] « large vue de la politique étrangère canadienne dans de nombreux secteurs délicats et au fil du temps ».

Pour une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, c'était constamment le point de vue de John Wendell Holmes (Chapnick, 2009). Il a obtenu la médaille d'or en histoire de son université au premier cycle, en 1932, et a terminé une maîtrise à l'Université de Toronto l'année suivante. Il a passé un été à Trois-Pistoles (Québec), s'immergeant dans la culture francophone et ensuite, a enseigné l'anglais pendant cinq ans dans un pensionnat progressiste de Pickering (Ontario).

Lorsque la Seconde Guerre mondiale a fait avorter ses aspirations au doctorat à l'Université de London, il est entré à l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) (maintenant, le Conseil international du Canada), dont il est devenu rapidement le secrétaire national, recruté tôt par la suite par le ministère des Affaires extérieures. Son ascension dans les échelons diplomatiques a été tout aussi étonnante. Bientôt, il rédigeait les discours du premier ministre William Lyon Mackenzie King et coordonnait le processus de planification post-hostilités du Canada.

Quand il a pris sa retraite en 1960, il était sous-ministre adjoint principal et est revenu à l'ICAI, cette fois comme président. Il a commencé à enseigner la politique étrangère canadienne, d'abord aux étudiants de deuxième cycle de l'Université de Toronto et ensuite, dans l'optique des organismes internationaux, aux étudiants de premier cycle du Collège Glendon de l'Université York. Il a analysé la place du Canada dans le monde dans la presse populaire devant des publics nationaux et étrangers et avec des groupes d'étudiants. Il a produit un ensemble étonnant de livres, d'essais universitaires et de commentaires populaires, notamment son ouvrage magistral en deux tomes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order* (1979, 1982) dont la présente introduction emprunte le titre. Son approche était historique, mais pourtant pratique, et il insistait toujours sur l'importance du contexte, de la concession et de la clarté des communications.

## **Les défis contemporains comme le changement climatique et les répercussions des technologies numériques et de la circulation des données ne peuvent être gérés par le Canada et ses alliés à eux seuls.**

Lorsque Holmes a quitté l'ICAI, les membres de l'Institut ont créé un fonds de bibliothèque en son honneur. Après son décès en 1988, ce fonds a reçu d'autres dons. Depuis, on a confié aux fiduciaires de la John Holmes la tâche de gérer les fonds, en collaboration, d'abord avec l'ICAI et, tout récemment, le CIGI.

Le CIGI et les fiduciaires exposent ici un nouveau projet novateur conçu d'une manière fidèle à l'héritage intellectuel de Holmes : un recueil d'essais commandés portant sur la politique étrangère canadienne et rassemblant les points de vue d'historiens et de praticiens.

Avec Aaron Shull et Adam Chapnick, représentant respectivement le CIGI et les fiduciaires, nous avons dégagé six thèmes contemporains pertinents pour le Canada et son avenir : le contexte géopolitique, la détérioration du système international de gouvernance mondiale; les menaces à la démocratie libérale; l'évolution du commerce international et les régimes de développement, l'émergence d'une ère numérique et l'insécurité sur le plan national et international.

Nous avons recruté pour contribuer à cette série six historiens canadiens et étrangers à la fine pointe de l'enseignement et six praticiens possédant une expérience nationale et internationale d'envergure. Chaque historien a été invité à rédiger un essai explorant le contexte d'un thème unique et chaque praticien, à répondre par une vision de l'avenir.

Il en résulte les essais qui suivent.

Michael Cotey Morgan lance la série en nous rappelant l'un des grands paradoxes de l'histoire de la politique étrangère canadienne : autant Ottawa a affirmé son autonomie en matière d'affaires étrangères, autant il est demeuré dépendant de la puissance de ses partenariats pour une participation réelle. Il écrit : [*traduction*] « Les responsables, à Ottawa, pouvaient choisir les tactiques, mais ce sont d'autres gouvernements qui continuaient à fixer la stratégie ». L'histoire de la politique étrangère canadienne est une histoire de « concessions entre les limites du pouvoir et les impératifs de l'indépendance ».

Le monde multipolaire d'aujourd'hui est plus complexe, soutient Rohinton P. Medhora. La politique canadienne n'est plus façonnée surtout par ses partenariats d'abord avec la Grande-Bretagne et, plus tard, les États-Unis,

mais par un système international de règles et de lois dont la création, pour l'essentiel, ne relevait pas de lui. Les défis contemporains comme le changement climatique et les répercussions des technologies numériques et de la circulation des données ne peuvent être gérés par le Canada et ses alliés à eux seuls. Quoi qu'il en soit, la prescription politique de Medhora fait en quelque sorte écho aux réflexions de Morgan : [traduction] « L'établissement des institutions et la gouvernance mondiale exigent engagement, crédibilité, et toutes les autres ressources concrètes et intangibles qui soutiennent le renforcement des coalitions » — une idée à laquelle Holmes aurait fortement souscrit.

Par contre, Brendan Kelly ouvre ainsi son compte-rendu historique de la présence canadienne dans les institutions internationales de gouvernance mondiale : [traduction] « il me semble que le multilatéralisme est en crise ». Ces institutions — les Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, le Commonwealth, la Francophonie, le Groupe des Sept (G7) et le Groupe des Vingt (G20), le forum de Coopération économique de la zone Asie-Pacifique, l'Organisation des États américains et l'Organisation mondiale du commerce — offraient habituellement à Ottawa les véhicules permettant de façonner les règles du jeu internationales d'une manière servant les intérêts nationaux. Kelly soutient de façon convaincante que peu importe les contraintes qu'affronte le multilatéralisme contemporain, les Canadiens doivent y demeurer engagés.

Le recteur de l'Université des Nations Unies, David Malone, ne mâche pas ses mots concernant la trajectoire des efforts multilatéraux les plus récents du Canada, citant deux échecs consécutifs lors des élections au Conseil de sécurité des Nations Unies comme preuves d'un pays dont [traduction] « les tendances globales soulèvent davantage de questions que de réponses rassurantes ». En outre, il souhaite vivement une plus grande stabilité chez les dirigeants de la politique étrangère canadienne. [Traduction] « La personnalité, la compétence et l'expérience comptent toutes dans les fonctions ministérielles de nature internationale. Connaître ses homologues et en apprécier le plus grand nombre possible, être capable de saisir l'essentiel de dossiers complexes souvent

totallement inconnus auparavant des nouveaux titulaires, le tout jumelé à une réputation de fiabilité », voilà des atouts difficiles à réunir, au vu du fait que le maintien moyen en poste des 12 derniers ministres canadiens des Affaires étrangères a été de moins de deux ans.<sup>1</sup> Par contre, la stabilité au pays est plus nécessaire que jamais dans un monde où les « relations internationales se sont considérablement détériorées », même depuis la montée des dirigeants attentatoires en Chine et en Russie.

Si Malone s'inquiète de l'état des affaires mondiales contemporaines, Susan Colbourn nous rappelle que la montée des régimes autoritaires est loin d'être un fait nouveau. Ne le sont pas non plus les dilemmes qu'ils posent aux praticiens contemporains. En fait, écrit-elle, les États autoritaires [traduction] « ont offert une sorte de logique organisatrice qui a encadré la politique étrangère du Canada et ses objectifs centraux pour une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle ». Sous cette optique, une bonne part de l'histoire des relations internationales du Canada peut se percevoir comme un effort pour équilibrer le désir constant du Canada de promouvoir et de défendre les principes de la démocratie libérale et les droits de la personne et l'impératif de la croissance économique, peu importe ses origines. Colbourn fait ressortir dans son essai certains des paradoxes qui formaient une constante dans les écrits de Holmes. Songeons plutôt à ceci : [traduction] « Les Canadiens ont défini leurs efforts en temps de guerre comme rien de moins que la défense des libertés et de la liberté dans un système démocratique et pourtant, pour y parvenir, se sont accommodés de politiques inhibant ces libertés ». Elle conseille également l'humilité : à Ottawa, on a une longue histoire de principes grandiloquents sur une politique étrangère libérale et des activités commerciales plus distantes des principes.

Leigh Sarty, diplomate canadien chevronné, estime que le changement le plus important dans la sphère internationale du Canada ces dernières années, ce sont moins les autoritaires eux-mêmes [traduction] « qu'un voisin du Sud qui n'est plus prêt à exercer le leadership sur lequel dépendait habituellement la politique étrangère canadienne ou n'a plus la capacité de le faire ». Comme Malone, il favorise une plus grande dextérité diplomatique et relève [traduction] « l'importance de voir le monde tel qu'il est, plutôt que ce que nous croyons qu'il est ou souhaiterions qu'il soit ». Sarty

croit que la démocratie libérale offre au monde davantage que ce que la Russie ou la Chine auraient pu offrir, mais ce qui l'inquiète, c'est que les Canadiens n'ont pas encore maîtrisé les forces inhérentes du système à l'appui de l'intérêt national.

Une partie de la solution devra passer par une cohérence politique au niveau du commerce, de l'investissement et du développement. Jennifer Bonder nous ramène à la première rencontre de ce qui devait devenir le G7. L'organisation a été créée pour gérer les défis de ce qu'elle appelle [traduction] « la mondialisation sans gouvernance ». Comme elle l'écrit avec tant d'éloquence, [traduction] « les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques recelait la promesse de stimuler la stabilité économique et sociale ». Historiquement, lorsque les démocraties libérales sont parvenues à coopérer sur le plan économique, elles ont pu se positionner plus efficacement sur la scène mondiale.

Ancienne conseillère commerciale principale du 22<sup>e</sup> premier ministre du Canada, Meredith Lilly analyse la façon dont le G7 s'est transformé depuis sa genèse dans les années 1970. Les membres ne se concentrent plus exclusivement sur le commerce et l'économie et il n'y a plus de président des États-Unis tirant la ligne pour intégrer le Canada dans ses partenariats géo-économiques les plus essentiels. Elle reconnaît avec Malone qu'Ottawa doit prêter davantage d'attention à la région Indo-Pacifique, mais ne cautionne pas la tendance nationale à [traduction] « minimiser les retombées positives découlant du fait d'être un voisin des États-Unis, même durant les périodes difficiles ». Selon Lilly, il faut à la fois une politique étrangère canadienne indépendante et de solides relations bilatérales avec son partenaire le plus important en matière de sécurité.

Holmes était l'un des premiers analystes de la politique étrangère du Canada à pousser sa recherche au-delà des mesures classiques de l'art de gouverner. L'essai de Heidi Tworek sur l'histoire de l'engagement diplomatique canadien dans les domaines des technologies des communications et de l'aviation internationales lui aurait par conséquent profondément plu. Tworek établit par les faits que la réponse d'Ottawa après la Seconde Guerre mondiale dans le domaine

des communications — un effort politique pour défendre ses propres intérêts — était très différente de celle de l'univers de l'aviation, où le pays a choisi une voie plus classique de puissance intermédiaire. Elle fait ressortir, et Holmes aurait été d'accord, que cette politique étrangère est toujours une question de choix. Peu importe l'affiliation ou les alliances du Canada, ses dirigeants doivent prendre des décisions pour eux-mêmes. L'ancien directeur de la politique internationale des communications du gouvernement du Canada, Bill Graham, n'ignore pas les défis que Tworek décrit. Il perçoit davantage de continuité que de changement dans les efforts fructueux du Canada à orienter l'avenir de la gouvernance des communications. Ce qui a changé, c'est la réglementation du monde des télécommunications, où les gouvernements ont cédé une bonne part de leur contrôle antérieur au secteur privé et à la société civile. Ottawa a généralement salué cette approche plus inclusive, même si cela a considérablement augmenté la complexité des défis futurs de la politique étrangère.

Timothy Andrews Sayle fait sien l'optimisme de Graham. La politique étrangère canadienne a toujours obligé Ottawa à gérer les relations internationales dans le cadre d'un ordre mondial en évolution. Les échanges n'ont jamais visé uniquement des gains purement économiques. Dans la mesure où le changement technologique a perturbé le système international, cela a aussi offert au Canada d'importantes perspectives de croissance. Et [traduction] « la division politique et les germes de la dissolution », plutôt qu'une invasion ou une annexion, sont les facteurs qui ont imposé la plus grande menace à la sécurité nationale et internationale du Canada. [Traduction] « S'il existe une constante dans l'histoire de la sécurité nationale du Canada », de conclure Sayle, « c'est que, depuis plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été sauvegardées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis ».

Laurence Deschamps-Laporte puise à son expérience récente de conseillère de trois ministres canadiens des Affaires étrangères pour souligner l'insistance de Sayle sur l'importance de l'unité nationale. Elle préconise une plus grande coopération interpartis dans le domaine de la sécurité nationale, en faisant ressortir les avantages



d'un vaste consensus national sur la politique récente concernant l'Ukraine et la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain. Là où le Canada a le plus de force, c'est lorsqu'il permet à l'opposition officielle, aux pouvoirs provinciaux et à la société civile de contribuer au discours sur la politique étrangère. De nos jours, conclut-elle, nous devons nous prémunir chez nous contre les divisions politiques qui risquent d'affaiblir la position du Canada à l'étranger.

Holmes a déjà décrit la position canadienne dans *The Atlantic Community Quarterly* comme un [*traduction*] « mélange de pragmatisme, de scepticisme, d'hérésie et de ce que je pourrais appeler d'irresponsabilité disciplinée, qui est le privilège et la responsabilité des moins puissants dans une alliance » (Holmes 1964–1965, 528). Ensemble, ces essais captent l'esprit de l'optimisme humble et prudent. La géographie a fait don au Canada d'une situation enviable dans la collectivité internationale. Les générations successives de praticiens de la politique ont tiré parti de cette géographie et de sa valeur stratégique pour aider à façonner un ordre international démocratique libéral conforme à l'intérêt national et antagoniste aux forces extrémistes et autoritaristes qui s'efforcent de menacer son existence. Même si Holmes n'a peut-être pas reconnu l'ordre postérieur à la Guerre froide décrit par Medhora ou le domaine contemporain des communications numérique traité par Graham, il aurait certainement été familier des difficultés constantes d'équilibrer les relations bilatérales canado-américaines avec les engagements multilatéraux du Canada dans le domaine des échanges et de la sécurité, la valeur persistante de la gouvernance nationale et internationale et l'importance de la collaboration stratégique pour l'attitude du Canada en matière de politique étrangère. Et il aurait salué la contribution d'historiens canadiens de renom aux conversations sur ces questions. Nous espérons que vous en ferez de même.

---

#### NOTE

1 Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/Ministre\\_des\\_Affaires\\_%C3%A9trang%C3%A8res\\_\(Canada\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Ministre_des_Affaires_%C3%A9trang%C3%A8res_(Canada))

#### OUVRAGES CITÉS

- Bow, Brian et Andrea Lane, éd. 2021. *Canadian Foreign Policy: Reflections on a Field in Transition*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Chapnick, Adam. 2009. *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Holmes, John W. 1964–1965. « The Atlantic Community — Unity and Reality ». *Atlantic Community Quarterly* 2 (4): 528–36.

#### À PROPOS DES AUTEURS

Adam Chapnick est professeur des études de défense au Collège militaire royal du Canada (CMR). Il agit également à titre de directeur adjoint à l'enseignement au Collège des Forces canadiennes. Il détient un baccalauréat ès Arts (honorifique) de l'Université Trent, une maîtrise en administration des affaires internationales de la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton et un doctorat en histoire de l'Université de Toronto. Il s'est joint au CMR en 2006 et donne actuellement des cours sur la politique étrangère canadienne et les décisions stratégiques à l'échelon fédéral.

Il est l'auteur ou l'éditeur de huit livres primés et de plus de 50 essais académiques et chapitres d'ouvrages sur les enjeux historiques et contemporains des relations étrangères canadiennes, ainsi que des relations canado-américaines, et de l'enseignement et l'apprentissage. Entre 2013 et 2015, il a été co-rédacteur de *l'International Journal*, principale revue canadienne sur l'analyse des politiques mondiales. Il est également commentateur régulier dans la sphère publique.

Avocat en exercice, Aaron Shull est le directeur général et le chef du contentieux du CIGI. En sus de prodiguer des conseils concernant diverses affaires internes juridiques et générales, il possède une expertise considérable en droit international, en sécurité mondiale et en gouvernance de l'Internet.



Situer le Canada dans un contexte géopolitique changeant

# Le Canada dans un contexte géopolitique en mutation

Michael Cotey Morgan

**E**ntre la dernière partie du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, le centre de gravité géopolitique mondial a changé. La Grande-Bretagne a progressivement perdu la domination qu'elle exerçait depuis des siècles, car d'autres puissances industrielles devenaient plus riches, se dotaient d'une nouvelle capacité militaire et élargissaient leurs ramifications mondiales. Pour réduire les tensions à ce titre, les dirigeants britanniques ont conclu de nouvelles alliances, notamment avec le Japon et ajusté leurs relations avec des rivaux de longue date, notamment la France. Afin d'éviter les conflits inutiles, ils ont apaisé leurs adversaires potentiels, notamment les États-Unis, pays qui devenait la première économie industrielle du monde (Kennedy, 1976). Et ils ont progressivement sollicité leur empire pour consolider la Grande-Bretagne aux périodes de crise.

Le Canada s'est vu tiré dans deux sens différents par ce changement. Les Canadiens maintenaient des liens profonds avec les Britanniques en perte de pouvoir et les Américains qui eux, étaient en pleine ascension. Même si Ottawa avait bénéficié d'une autonomie dans les affaires intérieures depuis des décennies et s'enorgueillissait de son statut de plus ancienne puissance de l'Empire, il n'avait que peu à dire dans ses relations avec le reste du monde. Les dirigeants de Londres élaboraient la politique étrangère non seulement pour la Grande-Bretagne, mais également pour l'ensemble de l'Empire. De plus, la Grande-Bretagne demeurait le plus grand partenaire commercial du Canada et, en majorité, les Canadiens d'origine anglaise conservaient des liens importants — à la fois familiaux et affectifs — avec la mère patrie. En tant qu'État d'Amérique du Nord, par contre, le Canada ne pouvait échapper à son voisin du Sud, plus riche et plus peuplé. Dans les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, des centaines de milliers de Canadiens ont émigré aux États-Unis, créant ainsi des liens entre familles de part et d'autre de la frontière. L'expansion des réseaux ferroviaires assurait l'acheminement dans les deux sens des marchandises, des idées et des personnes. En fonction des circonstances, les Canadiens percevaient les États-Unis comme une menace potentielle ou un partenaire possible, une source d'envie et d'inquiétude et un objet d'admiration et de condescendance.

L'époque des grands courants géopolitiques a donné naissance à des défis, de même qu'à des perspectives. À mesure que les anciennes hypothèses concernant la place du Canada dans le monde devenaient désuètes, de nouveaux problèmes tourmentaient les décideurs à Ottawa. Le Canada peut-il compter sur la Grande-Bretagne pour sa défense? Le Canada devrait-il se porter à la défense de la Grande-Bretagne ou d'autres parties de l'Empire si elles sont menacées? Le pays devrait-il — *pourrait-il* — poursuivre ses propres intérêts nationaux? Et finalement, quels étaient ces intérêts? Le cours des

## À mesure que les anciennes hypothèses concernant la place du Canada dans le monde devenaient désuètes, de nouveaux problèmes tourmentaient les décideurs à Ottawa.

événements entre les années 1870 et 1940 a précipité la solution de ces problèmes, transformant les relations du Canada avec le monde extérieur et faisant ressortir les avantages constants et les misères permanentes du pays. Tandis que le Canada passait de la sphère britannique à la sphère américaine, il a acquis un contrôle sans précédent sur son destin mais, en même temps, devait lutter avec les limites de son influence. Ce contrôle signifiait qu'il pouvait faire ses propres choix en politique étrangère. Par contre, ces limites, qui ont persisté tout au long de la Guerre froide et par la suite, signifiaient que l'éventail de ses choix serait limité par les décisions prises dans des capitales étrangères. Lorsque le Canada a acquis pleinement son indépendance, les responsables à Ottawa pouvaient faire le choix des tactiques, mais d'autres gouvernements continuaient à fixer la stratégie.

Dans les années qui ont suivi la Confédération, les décisions prises à Londres attestaient que les intérêts britanniques et canadiens ne correspondaient pas toujours. En 1871, l'armée britannique a évacué toutes ses bases du Canada sauf une. Même si la Guerre civile américaine avait presque amené les deux parties à se battre, les responsables britanniques partageaient du principe que la paix avec les États-Unis prévaudrait. Pour s'en assurer, ils ont acquiescé aux exigences américaines dans nombre de litiges. Dans le contexte d'un litige territorial avec le Venezuela en 1895, le gouvernement américain a rappelé avec insistance que [*traduction*] « les États-Unis sont pratiquement souverains sur ce continent et leur volonté fait loi »<sup>1</sup>. À Londres, Lord Salisbury a donné son consentement (Schoultz, 1998, 115). Sa décision comportait implicitement l'acceptation que le Canada tombait sous l'influence de la sphère américaine. Peu de temps après, lorsqu'Ottawa a remis en question l'emplacement de la frontière entre l'Alaska et le Yukon, les Britanniques ont pris le parti des Américains. Le premier ministre Wilfrid Laurier se lamentait du comportement « rapace » des États-Unis, tout en reconnaissant qu'il ne pouvait changer le résultat (Stacey, 1977, 99).

Le déroulement des événements a obligé les Canadiens à se débattre sur des questions fondamentales concernant l'identité et la position mondiale de leur pays. Dans les débats animés qui ont suivi, trois approches rivales se sont formées. Dans la première, on souhaitait renforcer le lien avec l'Empire pour des raisons à la fois pratiques et sentimentales. L'identité canadienne — pour nombre de Canadiens anglophones, du moins — était indissociable de l'identité britannique et le nationalisme canadien s'exprimait souvent par le soutien à l'Empire et la fierté pour la place qu'y occupait le Canada (Berger, 2013). [*Traduction*] « Je... suis un impérialiste parce que je ne saurais être un colon », disait le spécialiste en sciences politiques Stephen Leacock, à un public de Toronto en 1907 (Leacock, 1907, 282). Selon lui, l'Empire donnait au Canada une place et une fin dans le monde en général. Par ailleurs, sauvegarder le lien avec l'Empire était une question de vie et de mort. Il soutenait : [*traduction*] « Indépendants, nous ne pourrions survivre une décennie » (ibid., 288).

Dans la deuxième approche, on adoptait les États-Unis. Puisque les liens transfrontaliers se multipliaient, le Canada s'orientait vers une « fusion générale » avec son voisin du Sud, selon ce qu'écrivait Goldwin Smith (1891, 279). Dans leur perception d'eux-mêmes et leur vision du monde, les Canadiens (du moins les Canadiens anglophones) ressemblaient déjà à leurs cousins américains à tel point qu'il était difficile de les distinguer. Éliminer les frontières assurait une protection, un enrichissement et une augmentation de pouvoir pour tous les Nord-Américains britanniques. La politique, l'économie, la démographie et la géographie s'orientaient toutes si fortement dans ce sens qu'il n'y avait aucune raison de retarder l'inévitable.

Dans la troisième école de pensée, on envisageait ce que Leacock et Smith avaient tous deux rejeté : un pays ne dépendant ni de Washington ni de Londres. Si la Grande-Bretagne ne se rangeait pas aux côtés du Canada, la prochaine fois qu'Ottawa aurait à affronter un défi concernant les intérêts canadiens, au lieu de confier sa politique au gouvernement impérial, le pays devait répondre [*traduction*] « à notre propre manière, selon nos propres modes, selon le meilleur éclairage dont nous disposons », soutenait Laurier (Stacey, 1977, 99). Le député et journaliste Henri Bourassa (1901) exhortait de même ses auditeurs à laisser mûrir un patriotisme authentiquement canadien. En établissant son trajet entre la « vieille frégate britannique » et le « corsaire américain », le Canada devait veiller à ne pas chuter dans les abîmes » du premier ou « suivre la vague de l'autre » (ibid., 42). Sur nombre de sujets, Laurier et Bourassa se percevaient comme adversaires, mais sur ce point du moins, ils étaient d'accord. Les deux hommes n'étaient pas loin d'exiger l'indépendance complète, mais leurs idées s'orientaient en ce sens.

Ces démarches opposées ne manquaient pas de se heurter. En 1899, le gouvernement britannique a demandé à Ottawa d'envoyer des soldats combattre les ennemis de l'Empire en Afrique du Sud. La demande a provoqué une scission dans le cabinet Laurier et menaçait de diviser le pays. Une bonne partie du Canada anglophone s'est ralliée à l'appel aux armes, mais rares étaient les Canadiens-Français qui voulaient avoir quoi que ce soit à voir avec ce conflit. Laurier craignait qu'envoyer des soldats dans un conflit lointain établisse un précédent, mais doutait de pouvoir résister à la force du sentiment pro-guerre. Son gouvernement a

recruté des bénévoles pour former un bataillon, à la condition que la Grande-Bretagne assume le coût des soldats dès qu'ils atteindraient l'Afrique du Sud. Cette concession a satisfait les tenants de la guerre, mais a mis Bourassa en fureur. Le Canada consentait des sacrifices pour aider la Grande-Bretagne, soutenait-il, mais il n'avait rien à dire dans la conduite de la guerre. Laurier était d'accord sur ce point. [*Traduction*] « Nous devrions avoir le droit de dire à la Grande-Bretagne : si vous voulez que nous vous aidions, invitez-nous à vos conseils », a-t-il dit au Parlement (Laurier, cité dans Long, 1903, 138).

La Première Guerre mondiale a mis à l'épreuve ce principe. Sur sa population de près de huit millions, le Canada a envoyé plus de 600 000 soldats outre mer. L'ampleur de la contribution nationale a soulevé des questions à propos de l'étendue de l'influence du Canada sur la politique impériale. Aux premiers jours du conflit, le premier ministre Robert Borden fulminait, disant que les Britanniques lui refusaient même des renseignements de base sur le déroulement de la guerre et lui laissaient encore moins son mot à dire dans les grandes décisions. Faisant écho à Laurier, il mentionna avec insistance que la Grande-Bretagne devait cesser de prendre le « dominion » pour acquis. [*Traduction*] « À moins que [le Canada] puisse avoir cette voix dans les relations étrangères de l'ensemble de l'Empire, il aurait avant longtemps une voix indépendante sur ses propres affaires étrangères à l'extérieur de l'Empire », menaçait-il en 1918. En tant que partisan loyal des idéaux de l'Empire, Borden ne voulait pas de cette indépendance, mais a utilisé la confiance de la Grande-Bretagne à l'égard du soutien canadien pour revendiquer une plus grande influence tout en maintenant le pays au sein de l'Empire. Le premier ministre britannique David Lloyd George a accepté la proposition de Borden d'inclure les « dominions » dans les délibérations sur la politique étrangère impériale une fois la paix revenue (Hillmer et Granatstein, 1994, 62). Cette approche constituait les prémisses d'un Empire plus coopératif, mais quand même uni. Le Canada aurait de l'influence, mais pas de contrôle.

Cette vision ne s'est jamais concrétisée. D'abord, elle s'est avérée trop difficile à mettre en pratique. De plus, les personnalités qui ont dominé la politique extérieure canadienne dans la période de l'entre-deux-guerres ont tiré la conclusion que le pays avait besoin de plus

d'autonomie, mais pas d'indépendance totale. Par une succession de petites étapes au cours des années 1920, le premier ministre William Lyon Mackenzie King a élargi la capacité du Canada de déterminer ses relations avec les autres États. Il a exigé le pouvoir de négocier et de signer des traités sans l'aval de Londres. Même si les responsables britanniques craignaient que ce principe fasse éclater l'unité de la politique étrangère impériale (et son contrôle unilatéral sur celle-ci), ils ont acquiescé à la demande de King, par contre pas seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres dominions. Tandis que le Canada mettait cela en pratique, il créait ses propres ambassades, la première à Washington, et ensuite à Paris et à Tokyo. King a affirmé de la même façon le « contrôle complet » du Canada sur sa politique militaire, rejeté les plans britanniques d'une plus grande coopération en matière de défense et, en 1922, a rejeté la requête de Londres concernant l'envoi de soldats au cours de la crise de Chanak (Hillmer, 2006).

Le successeur conservateur de King, R. B. Bennett, n'a pas essayé d'inverser ces changements, mais a hésité à aller plus loin. Il ressentait un vif attachement à l'Empire et doutait que le Canada puisse accomplir beaucoup en agissant seul, même sous les auspices de la Société des nations. Après son retour en poste en 1935, King a réduit les engagements internationaux du Canada tout en freinant les responsables qui souhaitaient prendre davantage de risques. Lorsque le chef de la délégation canadienne à la Société des nations, Walter Riddell, a appelé à un embargo pétrolier contre l'Italie, Ottawa lui a opposé un refus net. Le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, a dit aux journalistes que [traduction] « le gouvernement ne prend pas les devants... et ne compte pas le faire » (cité dans Eays, 1965, 24). De la même façon, devant la menace croissante de l'Allemagne nazie pour la paix en Europe, King espérait le mieux, même au point d'être naïf, et a refusé de garantir que le Canada aiderait la Grande-Bretagne en cas de guerre. Il a toutefois reconnu que le Canada ne pouvait demeurer neutre dans un conflit de ce genre. L'opinion publique du Canada anglais s'y opposerait et, par ailleurs, le pays ne pourrait survivre si la Grande-Bretagne tombait : [traduction] « le seul avenir qu'il reste pour le Canada », de conclure King, « serait d'être absorbé par les É.-U. » (cité dans Hillmer et Granatstein, 1994, 145).

La puissance croissante des États-Unis inspirait depuis longtemps des sentiments ambivalents au Canada. Par contre, question de choix et de nécessité, la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale ont rapproché les deux pays. En 1891 et en 1911, les électeurs canadiens avaient rejeté une plus grande libéralisation des échanges avec leur voisin du Sud, craignant que l'intégration économique prépare la scène à l'absorption politique. En 1935, par contre, King et le président des États-Unis, Franklin D. Roosevelt, ont convenu de réduire les tarifs sur le transport des marchandises de part et d'autre de la frontière. Trois ans plus tard, un nouvel accord allait encore plus loin. Le premier ministre se méfiait quand même de l'influence américaine, mais se disait que des liens commerciaux plus étroits aideraient l'économie canadienne à se rétablir. Lorsque la guerre a éclaté, il a manifesté son ressentiment contre la neutralité des États-Unis, mais la chute de la France et la crainte que la Grande-Bretagne succombe à une invasion allemande l'ont incité à souhaiter une plus forte coopération militaire sur le plan continental. En août 1940, l'Accord d'Ogdensburg portait création de la Commission permanente mixte de Défense, garantissant l'aide des États-Unis en cas d'attaque sur le Canada. L'année suivante, le Canada est devenu partenaire dans la production des biens livrés au titre du prêt-location américain pour la Grande-Bretagne. En créant [traduction] « le corollaire économique d'Ogdensburg », disait King au Parlement, les deux pays ont élaboré « un plan commun de défense économique de l'hémisphère occidental » (Hillmer, 1989, 107). Cinquante ans plus tôt, le Canada s'était fié à la Grande-Bretagne pour garantir sa sécurité en cas de crise. Il se tournait maintenant vers les États-Unis.

La guerre a confirmé à la fois le contrôle autonome du Canada sur sa politique étrangère et sa dépendance de ses partenaires plus puissants. En 1939, le conseiller de longue date de King, O. D. Skelton, craignait que, en entrant dans le conflit aux côtés de la Grande-Bretagne, le Canada confirme son asservissement en tant que colonie. Par contre, le premier ministre insistait, disant que la décision a été prise par le Canada uniquement, attendant une semaine après la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne pour faire de même. Ottawa a aussi triplé le nombre de pays avec lesquels il maintenant des relations diplomatiques officielles.

Même si les Britanniques et les Américains excluaient le Canada des pourparlers de haut niveau pour coordonner la politique, les porte-parole canadiens exigeaient et ont obtenu une représentation indépendante dans les domaines où leur contribution était équivalente (ou supérieure) à celles de leurs partenaires, particulièrement la production alimentaire. King aurait pu faire davantage pression pour l'adhésion du Canada à ces agences, mais il craignait de s'aliéner Londres et Washington. En ce qui a trait aux questions les plus importantes, de la forme de la stratégie militaire à la planification du règlement après la guerre, les Britanniques, les Américains et les Soviétiques sont ceux qui ont pris les grandes décisions et qui s'attendaient à ce que les Canadiens suivent. Certains responsables à Ottawa ont adopté cet arrangement. D'autres se sont dit indignés. Par contre, personne ne croyait que le Canada possédait le poids économique ou militaire pour contester.

La montée du monde de l'après-guerre a raffermi ces profils, ainsi que le passage du Canada de la sphère britannique à la sphère américaine. King a rejeté la proposition des Britanniques de renforcer le Commonwealth en tant qu'organisme pour maintenir la sécurité nationale et s'est tourné au lieu de cela vers les Nations Unies. Dans la création des Nations Unies, par contre, les grandes puissances ont établi elles-mêmes les principes de base et ont ignoré la presque totalité des propositions du Canada. Tandis que prenait forme la Guerre froide, les responsables canadiens ont eu un peu plus de succès en imprimant leur marque sur le Traité de l'Organisation de l'Atlantique-Nord (OTAN), né des pourparlers conjoints avec les Britanniques et les Américains. L'alliance atlantique maintenait également les deux partenaires les plus proches du Canada en accord sur les questions géopolitiques les plus importantes, aidant Ottawa à rapprocher les [traduction] « antinomies créées par notre position en tant que pays d'Amérique du Nord et membre du Commonwealth », comme l'exprimait le diplomate Norman Robertson (cité dans Jockel et Sokolsky, 2021).

Et pendant toutes ces décennies de bouleversements politiques, la place du Canada dans le monde a changé radicalement. En tirant parti de la faiblesse de la Grande-Bretagne pour étendre sa propre autorité, le pays a lentement gagné le plein contrôle de sa politique étrangère. Cette autonomie nouvelle a été source d'inquiétudes

et de spéculations. Les responsables craignaient de se montrer trop autonomes et de se retrouver dans les limbes diplomatiques, mais ils rêvaient également que le Canada joue un rôle indispensable dans les affaires internationales, particulièrement comme médiateur entre Londres et Washington.

Malgré ces développements, par contre, certains profils étaient tenaces. Des années 1870 aux années 1940, Ottawa prévoyait et acceptait que d'autres gouvernements établissent les paramètres à l'intérieur desquels il fonctionnerait. En 1939, Skelton se lamentait qu'après des décennies d'efforts pour parvenir à une souveraineté totale, le Canada n'avait pas encore obtenu [traduction] « le contrôle indépendant de sa propre destinée » (Hillmer, 2013). Malgré l'augmentation de son influence, les autres pays faisaient encore des choix déterminants le déroulement des événements mondiaux. Dans la guerre tout comme dans la diplomatie, le Canada prenait des décisions tactiques, mais laissait à d'autres la stratégie. Il a continué à procéder ainsi pendant toute la Guerre froide et par la suite. Tandis que l'équilibre géopolitique se modifie encore aujourd'hui, les responsables canadiens doivent combattre nombre des mêmes défis auxquels leurs prédécesseurs ont fait face, conciliant les limites du pouvoir à l'impératif de l'indépendance.

---

#### NOTE

1 Richard Olney à Thomas F. Bayard, 20 juillet 1895, dans *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1895, Part 1, Office of the Historian, US Department of State.

#### OUVRAGES CITÉS

Berger, Carl. 2013. *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867–1914*. 2<sup>e</sup> éd. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Bourassa, Henri. 1901. *Grande-Bretagne et Canada : Questions actuelles — conférence au Théâtre national français, Montréal, le 20 octobre 1901*. Montréal, QC: Imprimerie du pionnier.

Eoyrs, James. 1965. *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Hillmer, Norman, éd. 1989. *Partners Nevertheless: Canadian-American Relations in the Twentieth Century*. Mississauga, ON: Copp Clark Pitman.

— — —. 2006. « Chanak Affair ». *The Canadian Encyclopedia*, le 6 février. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/chanak-affair](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/chanak-affair).

— — —, éd. 2013. O. D. Skelton: *The Work of the World, 1923–1941*. Montréal, QC: McGill-Queen's Press.

- Hillmer, Norman et J. L. Granatstein. 1994. *Empire to Umpire: Canada and the World to the 1990s*. Mississauga, ON: Copp Clark Longman.
- Jockel, Joseph T. et Joel J. Sokolsky. 2021. *Canada in NATO: 1949–2019*. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Kennedy, Paul M. 1976. « The tradition of appeasement in British foreign policy 1865–1939 ». *Review of International Studies* 2 (3): 195–215. doi:10.1017/S0260210500116699.
- Leacock, Stephen. 1907. « Education and Empire Unity ». Address by Professor Stephen Leacock, of McGill University, Montreal, before the Empire Club and Toronto Educationists, le 19 mars. Dans *Empire Club Speeches*, vol. 4, révisé par J. Castell Hopkins. Toronto, ON: William Briggs.
- Long, J. Robert. 1903. *Canadian Politics*. St. Catharines, ON: The Journal of St. Catharines, Limited.
- Schultz, Lars. 1998. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, Goldwin. 1891. *Canada and the Canadian Question*, vol. 1. Toronto, ON: Hunter, Rose and Co.
- Stacey, C. P. 1977. *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Policies. Volume 1, 1867–1921*. Toronto, ON: Macmillan of Canada.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Michael Cotey Morgan est professeur agrégé d'histoire à l'Université de la Caroline du Nord à Chapel Hill et auteur de l'ouvrage *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War* (Princeton University Press, 2018).





Les Canadiens peuvent difficilement  
comprendre qu'en tant qu'acteurs de certaines  
fonctions diplomatiques, nous pouvons être  
des facilitateurs très utiles, sans pour autant  
revendiquer avoir été les seuls et uniques  
responsables de la réussite.

---

John Holmes à Michael Fry, le 13 janvier 1988, tiré des documents de  
Holmes, case 51, dossier 2, Archives du Trinity College, Université de  
Toronto

Situer le Canada dans un contexte géopolitique changeant

# Maximiser l'influence sans avoir le contrôle

Rohinton P. Medhora

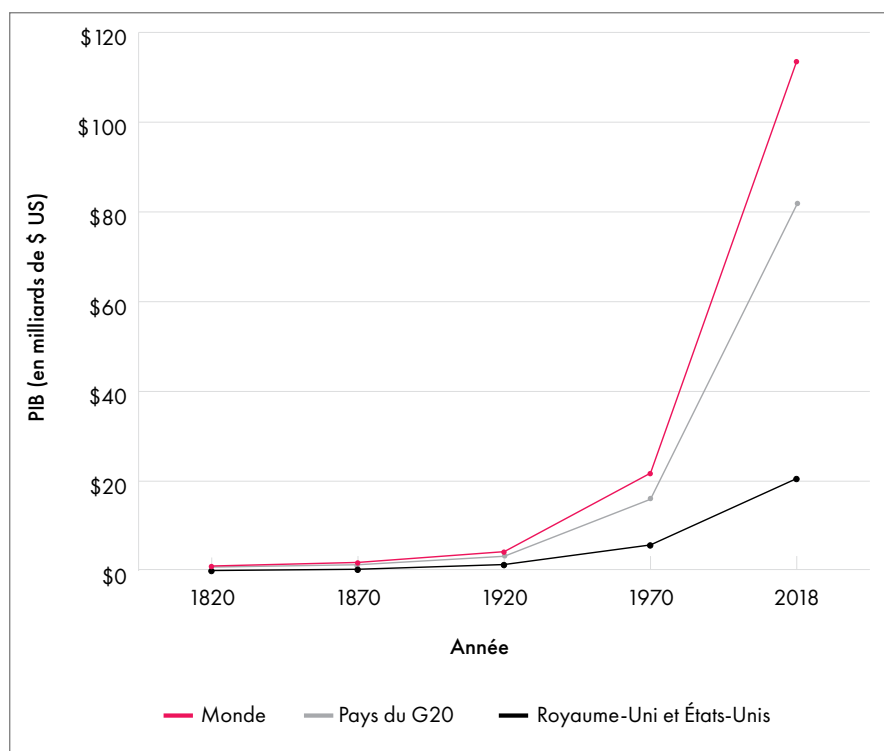


Entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, le centre de gravité géopolitique mondial s'est déplacé. » Ainsi s'amorce l'essai vigoureux de Michael Cotey Morgan posant le contexte historique qui sous-tend la politique étrangère canadienne. L'évocation du concept de gravité est révélateur dans une série consacrée à dégager les choix de la politique étrangère. L'emplacement physique d'un pays est immuable, mais les attractions gravitationnelles qui l'entourent sont fluides sur des périodes de temps plus longues, représentent diverses facettes de la politique – économique, politique, humaine – et *peuvent* être (en fait, doivent être) comprises, gérées, voire corrigées.

Si le grand dilemme du Canada pour la plus grande partie du dernier siècle était le déclin de la domination de la Grande-Bretagne et la montée des États-Unis, envisageons la situation difficile qui est la nôtre aujourd'hui : il existe maintenant plusieurs centres de gravité, dont les principaux sont les États-Unis, l'Union européenne et la Chine, mais il y en a d'autres. De plus, l'ancienne puissance se mêle avec des puissances intermédiaires ou des puissances naissantes pour donner sa véritable valeur au terme multipolarité. De nos jours, le Groupe des Vingt (G20) (qui en fait, compte 19 pays) intervient pour environ 80 pour cent du PIB et du commerce mondial et 65 pour cent de la population de la planète. Il y a un siècle, le Royaume-Uni et les États-Unis à eux seuls auraient représenté le même niveau de domination dans l'activité économique mondiale (voir le Graphique 1).



**Graphique 1 : PIB, de 1829 à 2019 (en milliards de \$ US)**



Source des données : <https://ourworldindata.org/>.

Cette dissonance du pouvoir coexiste avec des changements technologiques sans précédent (et presque omniprésents) animés par les transformations numériques et les mégadonnées, l'inégalité élevée et sans cesse croissante à l'intérieur des pays et la chute quand même appréciable de l'inégalité entre eux, les multiples menaces à l'existence qui prennent la forme du changement climatique, de pandémies et d'une nouvelle génération d'hyper-armement et, jusqu'à présent, une forme dynamique mais insuffisamment gérée de mondialisation pour laquelle l'enthousiasme est en déclin.

Aucun pays ne peut prétendre avoir le contrôle de la situation, mais ce n'est pas comme si on en désespérait. Les risques de crises abondent, mais on peut en dire autant des perspectives. Comme Morgan et nombre d'autres essayistes de la présente série l'indiquent, le Canada n'est pas dépourvu de capacités, ni de volonté d'en tirer parti. Il ne s'agit pas de perspectives dichotomiques. La concentration et la priorisation sont une chose, la vision tunnel est toute autre chose.

Tandis qu'Ottawa se débat avec ses relations bilatérales fixées sur l'axe Canada-États-Unis, la dimension multilatérale n'est jamais loin derrière, car chacun sait que les petits intervenants ont un intérêt viscéral pour un ordre multilatéral fonctionnel et fondé sur des règles. Plutôt que de tenir cela comme acquis, le Canada a joué un rôle hors de proportion pour façonner et piloter l'écosystème politique international. De la direction fructueuse de Brock Chisholm à l'Organisation mondiale de la santé jusqu'au rôle influent d'Ottawa dans les finances mondiales (premièrement en créant le système Bretton Woods de taux de change fixes et ensuite, en le délaissant temporairement, faisant ainsi ressortir les leçons pour le réformer) (Bordo, Gomes et Schembri, 2009), au rôle majeur de Paul Martin dans la création du G20 au niveau des dirigeants, le Canada a fait la preuve que la taille et l'intérêt national peuvent se conjuguer pour créer un bien public d'ordre mondial.

La réaction à la crise financière de 2008-2009 en est l'exemple. Même si le Canada a été affecté par la crise, le secteur économique et

financier a échappé aux effets les plus néfastes (Fonds monétaire international [FMI], 2012). (Ce n'était pas moins en raison de la décision habile du gouvernement de l'époque, qui a fait l'objet à ce moment de vertes critiques, pour prévenir les grandes fusions bancaires [Pearlstein 1998]). La décision n'a rien fait pour rapprocher le Canada du gouvernement des États-Unis et de ses banques, qui souhaitaient depuis longtemps prendre davantage d'expansion outre frontière.

À Ottawa, notamment Mark Carney, Gouverneur de la Banque du Canada, a reconnu les causes principales de la crise, crise qui n'était pas un échec de la coordination macroéconomique mondiale ou de la gouvernance des échanges, pour lesquelles nous disposions d'institutions imparfaites mais largement appropriées, même si cela a joué un certain rôle, surtout en raison de primes de faible risque douteuses dans l'ensemble des pays (Carney, 2008). Au lieu de cela, le principal coupable était la piètre gestion des banques et des autres institutions financières intérieures (notamment aux États-Unis) et l'interaction qui en a résulté avec les flux financiers internationaux, ce qui était devenu un facteur distinct de mondialisation. La réponse n'était pas de réformer les institutions existantes, par exemple le FMI, mais de créer une nouvelle institution — processus qui, espérait-on, deviendrait au fil du temps une institution — consacrée à décoder et à gérer les effets d'entraînement attribuables au fonctionnement des secteurs financiers.

Il s'avère que l'engrenage a été actionné par un autre Canadien au cours d'une autre crise — le ministre des Finances, Paul Martin, était, tout comme le secrétaire au Trésor des États-Unis, Lawrence Summers, l'un des principaux promoteurs du Forum de stabilité financière (FSF) qui a été créé en 1999 par les ministres des finances du Groupe des Sept (G7) et les dirigeants des banques centrales dans la vague qui a suivi la crise financière asiatique (Helleiner, 2010). Ainsi est né le Conseil de stabilité financière (CSF), dont le nombre plus grand de membres et un mandat plus large visaient à promouvoir la stabilité financière. (Entre 2011 et 2018, Carney a fait deux mandats à la présidence du CSF). Martin a presque certainement raison d'affirmer que le [traduction] « CSF devrait avoir le statut d'un véritable traité et une composition universelle réelle, compte tenu du poids qu'il faut réunir

pour être le quatrième pilier de l'architecture économique mondiale » (Martin, 2015).

Le CSF fait ressortir trois points importants. Tout d'abord, une saine politique étrangère doit être éclairée et soutenue par une saine politique intérieure. De plus, malgré les exigences émanant d'une relation bilatérale essentielle, le multilatéralisme ne peut faire office de second violon — en fait, il peut servir de contrepoids à l'attraction gravitationnelle des forces bilatérales et les nuancer. Enfin, le renforcement des institutions et la gouvernance mondiale exigent engagement et crédibilité, ainsi que la totalité des autres ressources concrètes et intellectuelles qui sous-tendent le renforcement des coalitions.

Actuellement, deux défis dominant, qui reflètent l'émergence des secteurs financiers comme joueurs distincts et importants dans le mieux-être mondial. Le premier — le changement climatique — est là depuis relativement longtemps. L'autre — les technologies numériques et les flux de données — est plus récent. Même si, tout compte fait, il est une menace à l'existence même de l'humanité, j'irais jusqu'à dire que, dans le cas du changement climatique, on a fait bien des progrès sur les plans de la compréhension, de la sensibilisation du public et de l'éventail des solutions. On peut envisager (bien que de façon imparfaite) la voie à suivre sans qu'il soit nécessaire de passer par des réflexions originales ou une nouvelle institution. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et nombre d'organismes nationaux et internationaux donnent du problème des analyses dignes de foi, parfois en temps réel. Les politiques nationales (par exemple, les subventions aux combustibles fossiles ou les mesures incitatives pour favoriser les modes de vie et la technologie écologiques) doivent s'adapter plus rapidement pour promouvoir le bien public, mais il existe un large consensus sur ce que doit être le choix d'options. Les mesures internationales — par exemple, un régime frontalier d'ajustement du carbone (essentiellement, une taxe différentielle pour égaliser la valeur carbone des biens échangés, lorsque les processus intérieurs varient entre pays) pour prévenir le « dumping » du carbone, ou encore, des ressources pour aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et à en atténuer les effets — se visualisent aisément et les « foyers »

institutionnels à leur endroit peuvent se décrire facilement.

Il n'en va pas ainsi de l'ensemble des questions liées aux technologies numériques et à l'utilisation des données comme moteurs de l'activité économique, sociale et politique. Et sur ce point, le Canada peut jouer ses atouts et, en fait, aider à créer la coalition mondiale visant la multilatéralisation d'une situation en évolution rapide dominée par un très petit nombre de grands intervenants antagonistes.

Les entreprises de l'espace numérique possèdent des caractéristiques autres que le modèle classique de croissance fondée sur la fabrication. Les participants doivent assumer des coûts préliminaires élevés et, en corollaire, de grands risques d'échec. Par contre, le succès entraîne le succès — les coûts marginaux de reproduction sont nuls ou presque nuls, les modèles d'affaires sont protégés par les lois sur la propriété intellectuelle (PI) des éléments brevetés et, tout comme les mégadonnées, plus il y en a, meilleur sera le produit, et plus votre produit est supérieur, plus vous aurez de clients et de données. C'est un avantage de premier arrivé qui est amplifié si les normes du produit ou de l'industrie sont élaborées en même temps. Le succès dans ce domaine est assuré par les économies d'agglomération et la stratégie géopolitique. Dans le secteur de la haute technologie, qu'il s'agisse d'entreprises, de talents, de finances ou de services de soutien, les « grappes », jumelées à une stratégie nationale dynamique pour alimenter et renforcer le secteur, sont des éléments essentiels pour comprendre les gagnants.

Par conséquent, le monde est en fait balkanisé en quatre zones. Dans la zone sino-centrique, les données sont largement contrôlées par l'État, tandis qu'aux États-Unis, elles sont largement sous le contrôle des plateformes numériques. Malgré la nature apparemment implacable du conflit de concurrence entre ces deux pays, leurs systèmes partagent la même chose — les *citoyens* sont privés de pouvoir en ce qui a trait à nombre d'aspects des données qui pourraient leur appartenir ou au moins, découler de leurs actions. Le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD) place la personne au centre de la gouvernance des données et comporte un cadre politique intéressant. Cela laisse quand même la grande majorité des pays du monde, dont le Canada, à la remorque de l'un ou l'autre régime.

Les conséquences bonnes ou mauvaises de la montée des plateformes numériques et du « complexe numérique-industriel » sont multiples et profondes. Aucun intervenant isolé n'a les ressources nécessaires pour créer ici un processus de gouvernance mondial et pourtant, les avantages seraient universels — établir une analogie avec le système Bretton Woods serait approprié (Medhora et Owen, 2020). Si, disons, le Canada se joignait à l'Australie et à l'Inde pour stimuler des pourparlers dont le point de départ ressemblerait à l'éthique du RGPD tout en intégrant les priorités chinoises et américaines, il y a d'assez bonnes possibilités que commence à se former un régime mondial. Pour utiliser l'analogie FSF/GSF, un forum sur la stabilité numérique pourrait rassembler des intérêts disparates et constituer la table de pourparlers réels et fondés sur des données probantes (Moore et Tambini, 2021). Au fil du temps, il pourrait en sortir un conseil et par la suite, un cinquième pilier appuyé sur des traités touchant l'architecture économique mondiale. (Même si le dossier en faveur de la gouvernance numérique dépasse de loin l'économie.)

Malheureusement, les politiques intérieures canadiennes risquent de ne pas susciter le même appui crédible à nos politiques financières intérieures qu'il y a une génération (Carney, 2009), non pas en raison de leurs erreurs réelles, mais à cause d'un manque général de stratégie cohérente. Le Canada a sans doute avalisé certaines dispositions de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) — prévenant la localisation des données et l'application des dispositions concernant les abris fiscaux, dans le but d'éviter que l'on examine le contenu que transportent les plateformes numériques fonctionnant au Canada — sans avoir tenu de discussion nationale, et encore moins établi une stratégie concernant l'opinion de la société sur ces questions à l'ère de l'information. Par contre, à ce stade, même si le moment de prédilection pour agir est passé, il n'est pas trop tard — œuvrer pour créer un régime mondial, même imparfait, vaut mieux qu'un statu quo permanent. Il se peut également que le progrès ait le vent dans les voiles, car les deux grands protagonistes, la Chine et les États-Unis, savent qu'un conflit prolongé à la poursuite d'une victoire gagnant-perdant est une proposition de moindre valeur sur tous les plans, notamment économique, que la gouvernance partagée de ce gâteau en

perpétuelle expansion qu'est le monde du numérique.

En créant l'Accord de partenariat pour l'économie numérique (APEN), le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont illustré ce que pourrait être la nouvelle race d'accords internationaux. Les vastes lacunes — par exemple l'évaluation et les questions réglementaires sur les actifs intangibles comme la PI et les données — restent à combler. En adhérant tôt à l'APEN, le Canada pourrait agir comme chef de file pour l'établissement des règles du nouveau jeu (Ciuriak et Fay, 2022).

Les discussions actuelles sur l'inégalité vaccinale (COVID-19) et la controverse concernant la refonte de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touche au commerce (ADPIC), qui est le régime mondial réglemant la PI et plus largement l'innovation, offrent un autre exemple de la nature changeante de la géopolitique. Les vaccins sont surtout fabriqués en Chine, dans l'Union européenne, en Inde, en Russie et aux États-Unis, et ces acteurs ont des positions contrastées concernant la renonciation à l'ADPIC. Chacun, à sa propre manière, a mené une « diplomatie du vaccin » pour servir ses objectifs stratégiques, et pourtant, il n'existe pas de pourparlers valables sur la façon de faire en sorte que la recherche-développement et la fabrication soient mondialement plus équitables (et, incidemment, offrent plus de résilience et d'efficacité) en débloquent les aspects qui étouffent l'innovation.

Maintenant, il y a la pandémie, demain, ce pourrait être une technologie révolutionnaire pour lutter contre le changement climatique. Pour le Canada, il ne s'agit pas de choisir entre les points de vue de deux pays comme il y a un siècle, mais plutôt de faire des choix parmi les points de vue concurrents dans un monde multipolaire, afin de dresser la synthèse de ce qui vaut le mieux pour le pays. Plus souvent qu'autrement, la solution est multilatérale ou plurilatérale et non pas strictement bilatérale. Si ces dilemmes provoquent à l'échelon « national » des discussions longtemps attendues *avant* que nous nous lancions à la recherche de solutions globales (ou, comme dans le cas de l'ACEUM, qu'on nous mette des solutions entre les mains), tant mieux. Le monde géopolitique et géoéconomique qui entoure le Canada a trop changé pour laisser

croire que ses priorités nationales, voire ses valeurs, demeurent constantes.

David M. Malone et moi-même avons soutenu que même s'il ne fait pas de doute que la coopération mondiale est menacée, cela pourrait en bonne partie être dû à l'incapacité des institutions et des processus internationaux actuels de s'adapter aux nouvelles réalités, qu'elles soient thématiques — l'émergence d'enjeux « nouveaux », par exemple les mégadonnées, le changement climatique et les pandémies — ou géopolitiques — la dissolution d'un monde axé sur le G7 au profit d'un autre axé sur le G20 et la montée contestée de la Chine (Malone et Medhora, 2020).

## Les entreprises de l'espace numérique possèdent des caractéristiques autres que le modèle classique de croissance fondée sur la fabrication.

Il est tout aussi important que le Canada, tant sur le plan intérieur qu'au niveau international, façonne les institutions pour le prochain siècle, idéalement dans cet ordre. Même si la conférence de Bretton Woods est — à juste titre — perçue comme une bataille d'idées et de primauté entre le Royaume-Uni et les États-Unis, et que cette lutte est dominée par les personnalités plus grandes que nature de John Maynard Keynes et Harry Dexter White, chefs des délégations des deux pays, Kathleen Britt Rasmussen (2001) a systématiquement documenté le niveau de finesse de la préparation et des propositions du Canada à la conférence. Un compte rendu récent largement cité des négociations pose ceci : [*traduction*] « à l'exception des États-Unis, du Royaume-Uni et du *Canada* [nous soulignons], peu de délégations étaient équipées pour apporter une contribution intellectuelle à l'architecture du fonds et de la banque » (Steil, 2013, 229).



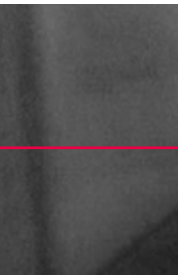
D'après les premiers rapports, le Canada a joué un rôle hors de proportion pour la conception et la promotion des éléments clés des sanctions financières et bancaires sans précédent qui invalident actuellement l'économie de la Russie (Fife et Chase, 2022). En totalité, les ressources, les talents et le penchant avoué de notre pays pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement devront être harnachés car, selon les termes de Morgan, [traduction] « les porte-parole canadiens... affrontent nombre des mêmes défis que ceux qu'affrontaient leurs prédécesseurs, soit harmoniser les limites du pouvoir à l'impératif de l'indépendance » et j'ajouterais en conservant son influence sur la scène mondiale.

#### OUVRAGES CITÉS

- Bordo, Michael, Tamara Gomes et Lawrence Schembri. 2009. « Canada and the IMF: Trailblazer or Prodigal Son? » Bank of Canada Discussion Paper 2009-1. Janvier. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/dp09-1.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/dp09-1.pdf).
- Carney, Mark. 2008. « Addressing Financial Market Turbulence ». Remarks to the Toronto Board of Trade, le 13 mars. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/sp08-3.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/sp08-3.pdf).
- — —. 2009. « From Green Shoots to the Harvest: Comments on Financial Stability ». Remarks to the Regina & District Chamber of Commerce, le 18 juin. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/03/sp180609.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/03/sp180609.pdf).
- Ciuriak, Dan et Robert Fay. 2022. *The Digital Economy Partnership Agreement: Should Canada Join?* CIGI Policy Brief No. 171. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/static/documents/PB\\_no.171.pdf](http://www.cigionline.org/static/documents/PB_no.171.pdf).
- Fay, Robert. 2021. « A Model for Global Governance of Platforms ». Dans *Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance*, révisé par Martin Moore and Damian Tambini. New York, NY: Oxford University Press.
- Fife, Robert et Steven Chase. 2022. « How Canada helped facilitate support for banking sanctions against Russia ». *The Globe and Mail*, le 4 mars. [www.theglobeandmail.com/politics/article-how-canada-helped-facilitate-support-for-banking-sanctions-against/](http://www.theglobeandmail.com/politics/article-how-canada-helped-facilitate-support-for-banking-sanctions-against/).
- Helleiner, Eric. 2010. *The Financial Stability Board and International Standards*. CIGI G20 Papers No. 1. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/static/documents/g20\\_no\\_1\\_2.pdf](http://www.cigionline.org/static/documents/g20_no_1_2.pdf).
- IMF. 2012. *Global Financial Stability Report: Restoring Confidence and Progressing on Reforms*. Octobre. Washington, DC: IMF. [www.elibrary.imf.org/view/books/082/12744-9781616353902-en/12744-9781616353902-en-book.xml](http://www.elibrary.imf.org/view/books/082/12744-9781616353902-en/12744-9781616353902-en-book.xml).
- Malone, David M. et Rohinton P. Medhora. 2020. « Multilateralism ». Dans *The Sage Handbook of Political Science*, révisé par Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie et Leonardo Morlino, vol. 3. London, UK: Sage.
- Martin, Paul. 2015. « Strengthening the Multilateral Institutions: A G20 Priority ». CIGI Commentary, le 4 mai. [www.cigionline.org/publications/strengthening-multilateral-institutions-g20-priority/](http://www.cigionline.org/publications/strengthening-multilateral-institutions-g20-priority/).
- Medhora, Rohinton P. et Taylor Owen. 2020. « A Post-COVID-19 Digital Bretton Woods ». Project Syndicate, le 17 avril. [www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04](http://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04).
- Pearlstein, Steven. 1998. « Canada Blocks 2 Mergers of Banks ». *The Washington Post*, December 15. [www.washingtonpost.com/archive/business/1998/12/15/canada-blocks-2-mergers-of-banks/d30834d2-c66b-4961-b6a1-fd12bd634139/](http://www.washingtonpost.com/archive/business/1998/12/15/canada-blocks-2-mergers-of-banks/d30834d2-c66b-4961-b6a1-fd12bd634139/).
- Rasmussen, Kathleen Britt. 2001. « Canada and the Reconstruction of the International Economy, 1941–1947 ». Ph.D. thesis, University of Toronto. [https://central.bac-lac.gc.ca/item?id=NQ63678&op=pdf&app=Library&oclc\\_number=56683566](https://central.bac-lac.gc.ca/item?id=NQ63678&op=pdf&app=Library&oclc_number=56683566).
- Steil, Benn. 2013. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Rohinton P. Medhora est président du CIGI, qu'il a joint en 2012. Il a siégé à l'ancien Conseil international des gouverneurs du CIGI de 2009 à 2014. Auparavant, il a été vice-président des programmes au Centre de recherches pour le développement international du Canada. Ses domaines d'expertise sont la politique monétaire et commerciale, les relations économiques internationales et l'économie du développement.





Fondamentalement, le Canada est un cadre de travail dans lequel divers peuples peuvent vivre en sécurité une vie prospère et non républicaine. La fonction de notre type d'État se caractérise par la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ce qui est, à mon avis, une approche de l'État moderne, pour ne pas dire enthousiasmante. Nous ne sommes pas un État-nation, ni les porteurs d'une mission, et cela n'a jamais été notre but non plus.

---

Holmes, « Canada in World Affairs », le 5 décembre 1977, discours à l'Université Columbia, tiré des documents de Holmes, case 10, dossier 11, Archives du Trinity College, Université de Toronto

# Le Canada dans le monde : La tradition multilatéraliste dans la politique étrangère canadienne

Brendan Kelly

**L**e multilatéralisme est en crise, semble-t-il. Les institutions multilatérales du monde se sont avérées mal équipées pour gérer les nouveaux défis, par exemple la pandémie de la COVID-19 et les tentatives des grandes puissances d'utiliser ces institutions (si tant est qu'elles les utilisent) à des fins de concurrence plutôt que de coopération. Puisque le Canada se trouve devant un système international antagoniste et incertain, il est opportun de dresser, depuis 1945, un bref examen historique des points saillants de ce que l'expert en sciences politiques Tom Keating (2013) a appelé la « tradition multilatéraliste » de la politique étrangère canadienne.

L'idée d'une telle tradition peut sembler étrange. Trop petit pour imposer sa volonté au monde, quel choix a le Canada si ce n'est de collaborer avec les autres pays? Par contre, son engagement historique aussi ferme que profond envers le multilatéralisme fait que ce terme est approprié. Il ne minimise aucunement les autres vénérables traditions de la politique étrangère du Canada : le bilatéralisme avec les États-Unis, dont aucun gouvernement canadien ne peut se permettre d'ignorer l'importance. Pourtant, c'est en partie la crainte d'être dominé par les États Unis, particulièrement après 1945, qui a donné naissance à un engagement plus large avec le monde. Le multilatéralisme est venu faire contrepois au continentalisme. Les dirigeants canadiens ont également reconnu clairement que le meilleur intérêt du Canada était d'entretenir des relations mondiales harmonieuses.



La Seconde Guerre mondiale a établi les bases de la tradition multilatéraliste du Canada. N'ayant pas connu d'attaque sur son territoire, le Canada est sorti de la guerre avec une économie solide et fort de la troisième plus grande marine au monde et de la quatrième plus grande force aérienne. Délaissant le quasi-isolationnisme de l'avant-guerre, le ministre canadien des Affaires étrangères, Louis St-Laurent, déclarait en 1947 [*traduction*] « Nous avons maintenant l'occasion de manifester le même degré de compétence, le même état de préparation à accepter des responsabilités, le même sens de finalité dans la conduite de nos affaires internationales » (St. Laurent, 1947). Motivé par le désir d'éviter une autre Grande Dépression ou une guerre mondiale, le Canada, puissance intermédiaire autoproclamée, s'est joint aux autres pays pour construire un monde plus prospère et plus sécuritaire reposant sur des règles communes et des institutions multilatérales.

Les décideurs politiques canadiens sont donc devenus des architectes (stagiaires peut-être) actifs de l'ordre international fondé sur des règles qui en a émergé. Ils étaient présents, par exemple, à la conférence de Bretton Woods de 1944 qui a créé la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ils étaient tout aussi clairement présents dans la rédaction de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT), dont les 23 signataires originaux se sont engagés à œuvrer pour éliminer entre eux les barrières commerciales, dérogation bienvenue aux politiques du « chacun pour soi » qui avaient fait s'éterniser la Grande Dépression. Le Canada était également membre fondateur des Nations Unies, ayant réussi, à la conférence de San Francisco de 1945, à renforcer les aspects économiques de la charte de l'organisation. Lorsqu'il est devenu évident, par contre, que le rôle de sécurité politique des Nations Unies serait compromis par la montée de la Guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique, les diplomates canadiens ont fortement appuyé la création d'un organe à vocation plus régionale, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Même si ce n'était pas vraiment une nouvelle institution, le Commonwealth britannique était également un facteur de poids dans la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Ainsi, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lester B. Pearson (St. Laurent était maintenant premier ministre) a aidé à transformer

le Commonwealth en une organisation multiraciale en réussissant à faire passer une concession permettant à l'Inde, qui venait d'obtenir son indépendance, de se joindre à l'organisation en tant que république.

Si le multiculturalisme a fait du Canada un citoyen du monde après 1945, le pays était vraiment chez lui dans le camp de l'Occident, et il a essayé de le renforcer. Tout en répugnant à critiquer publiquement les États-Unis, meneur indiscuté de l'alliance occidentale, les diplomates canadiens ont travaillé dans les coulisses des tribunes multilatérales afin de modérer certaines positions des É.-U. Son économie étant en plein essor, le Canada s'est lancé dans un énorme renforcement militaire en réponse à la demande d'assistance des Nations Unies au cours de la Guerre de Corée. Le Canada a également stationné une brigade d'infanterie et une division aérienne en Europe de l'Ouest pour appuyer l'OTAN dans la défense contre la menace soviétique. L'importance de la solidarité de l'alliance a trouvé son illustration dans le rôle clé de Pearson aux Nations Unies, en 1956, pour désamorcer la Crise de Suez en proposant une force d'urgence des Nations Unies pour le maintien de la paix. Pearson a peut-être « sauvé le monde », estimait le Comité Nobel qui lui a accordé le Prix de la paix de 1957, mais son but principal était de réparer le fossé créé à la fois dans l'OTAN et dans le Commonwealth par l'invasion malavisée de l'Égypte par la Grande-Bretagne et la France lors de la nationalisation du Canal de Suez. Même si certains ont critiqué Pearson de ne pas avoir appuyé la « mère patrie, l'Angleterre », son initiative de maintien de la paix aux Nations Unies a frappé l'imagination de nombre de Canadiens — tant à l'époque que depuis.

La victoire du Parti progressiste-conservateur lors des élections canadiennes de 1957 n'a rien changé aux grands principes de la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Ainsi que le mentionnait un diplomate étranger à Ottawa, [*traduction*] « dans les affaires internationales, de façon générale, ils [les conservateurs] sont presque pathologiquement conscients de l'ombre de Pearson et, pour l'essentiel, se sont contentés de maintenir les politiques du gouvernement précédent » (cité dans Kelly, 2019, 107). Lorsque le Secrétaire général des Nations Unies a lancé un appel à des forces de maintien de la paix pour une mission au Congo, le gouvernement de John

# Tout en répugnant à critiquer publiquement les États-Unis, meneur indiscuté de l’alliance occidentale, les diplomates canadiens ont travaillé dans les coulisses des tribunes multilatérales afin de modérer certaines positions des É.-U.

Diefenbaker s’est retrouvé pressé de participer par les Canadiens, qui voyaient dans le maintien de la paix une partie de leur identité. Anglophile et admirant le Commonwealth, Diefenbaker a aidé à sauvegarder le caractère multiracial de l’institution lorsqu’il est devenu le seul dirigeant blanc à s’opposer à l’Apartheid et donc à la réadmission de l’Afrique du Sud lors de la conférence des premiers ministres du Commonwealth en 1961. L’année suivante, il a rassemblé les membres du Commonwealth contre « l’abandon » potentiel de l’organisation par la Grande-Bretagne au profit de la Communauté économique européenne. Combattant de la Guerre froide, Diefenbaker a découvert que l’alliance occidentale dirigée par les É.-U. supposait parfois des responsabilités dérangeantes, par exemple l’acceptation par les Canadiens des armes nucléaires à la fois pour la défense de l’Amérique du Nord et — en vertu de l’OTAN — de l’Europe de l’Ouest. Son verbiage sur cette question a exacerbé les alliés du Canada, précipitant finalement la chute de son gouvernement.

Lorsque les libéraux sont revenus au pouvoir en 1963, nombre de Canadiens s’attendaient à ce que Pearson, maintenant premier ministre, relève le profil international du Canada. Par contre, la place du Canada dans le monde avait changé. Compte tenu de la relance économique de l’Europe de l’Ouest et du Japon et d’une multitude de nouveaux pays aux Nations Unies, l’influence internationale du Canada avait fondu comme peau de chagrin. Le consensus d’après-guerre sur la politique étrangère canadienne s’est écroulé dans les années 1960 concernant la guerre des É.-U. au Vietnam et la dépendance de l’OTAN vis-à-vis des armes nucléaires (que Pearson avait convenu d’accepter). La « diplomatie

discrète » qui avait si bien servi pendant longtemps la diplomatie multilatérale et bilatérale canadienne, est devenue un terme de dénigrement, les critiques souhaitant une prise de position plus « indépendante ».

Pourtant, le multilatéralisme canadien a porté des fruits au cours de cette période. En jouant un rôle de premier plan dans la création d’une force de maintien de la paix de l’ONU à Chypre, où la violence sectaire risquait de provoquer une guerre entre les alliés de l’OTAN qu’étaient la Grèce et la Turquie, le Canada a soutenu non seulement l’OTAN, mais également les Nations Unies, qui étaient embourbées dans un débat abrutissant, voire débilisant, sur l’autorisation et le financement de ces missions. Au sein du Commonwealth, Pearson a négocié un compromis entre la Grande-Bretagne et les États africains, asiatiques et antillais concernant la réaction appropriée à la déclaration unilatérale d’indépendance du territoire britannique autonome de Rhodésie (maintenant le Zimbabwe), dont le gouvernement minoritaire blanc s’accrochait au pouvoir tandis que l’Afrique se décolonisait. À l’OTAN, les diplomates canadiens, qui avaient toujours résisté à l’orientation éminemment militaire de l’organisation, ont pressé en faveur d’un réexamen de ses objectifs, processus qui a abouti à la conclusion tirée par le rapport Harmel de 1967 selon lequel l’OTAN devait se concentrer autant sur la paix avec le bloc soviétique que sur la défense contre celui-ci.

En 1968, le nouveau premier ministre, Pierre Trudeau, a promis une réévaluation rigoureuse de la politique étrangère canadienne de l’après-guerre, qu’il critiquait pour son asservissement à l’OTAN et pour les perceptions irréalistes

du Canada comme « bon samaritain » ou « négociateur honnête » dans le monde. En matière de maintien de la paix, Trudeau a déclaré que le Canada n'était pas le policier du monde. Souhaitant une politique étrangère plus conforme à l'intérêt national, il a réduit de moitié les forces canadiennes de l'OTAN en Europe. Pearson, alors à la retraite, ronchonnait en privé qu'un véritable intérêt national supposait la [*traduction*] « collaboration avec les autres... menant à un ordre mondial qui favorise la liberté, le bien-être et la sécurité pour tous » (cité dans Bothwell, 2007, 293). Le Canada, semblait-il, fuyait le multilatéralisme.

En fait, le gouvernement Trudeau n'était ni enclin ni capable de le faire. Ses 16 années au pouvoir ont été marquées davantage par la continuité que par le changement en matière de politique étrangère. Ainsi, malgré une descente loufoque le long de la rampe à la première conférence du Commonwealth, Trudeau a rapidement appris à respecter les entretiens informels sérieux, que ces rencontres rendaient possibles, avec les dirigeants de ce qu'on avait appelé à l'époque le Tiers monde. Il s'est également ouvert à l'OTAN. Les engagements concrets envers l'organisation — par exemple l'achat de nouveaux matériels militaires pour les Forces canadiennes en Europe — étaient susceptibles d'obtenir l'appui de l'Europe aux efforts du Canada pour diversifier ses échanges au-delà des États-Unis (ce qu'on appelait la « Troisième option »). Même si Trudeau évitait généralement les

Nations Unies, dont les débats interminables le fatiguaient, son gouvernement était sympathique aux initiatives de l'ONU visant à réduire l'inégalité entre les pays industrialisés et les pays du tiers monde. Le Canada a participé également à toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU pendant cette période. Dans les grandes négociations internationales des années 1970, par exemple la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la troisième Conférence de l'ONU sur le Droit de la mer, les diplomates canadiens étaient des participants à part entière. Lorsque le Canada a été admis en 1976 au groupe exclusif et nouvellement formé appelé le Groupe des six des principaux pays industrialisés, et qui devenait ainsi le Groupe des Sept (G7), Trudeau a même développé un goût pour les sommets.

Lorsque Brian Mulroney est devenu premier ministre en 1984, son gouvernement progressiste-conservateur a promis des relations exceptionnelles avec la superpuissance du Sud. Sa réalisation principale sur le plan international a été l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989, entériné par les Canadiens lors d'une élection très serrée sur le thème de l'indépendance canadienne. Puisque le libre-échange était un enjeu primordial, le Canada semblait abandonner le multilatéralisme au profit du bilatéralisme, se détournant du monde au profit de l'Amérique du Nord.

Le gouvernement Mulroney a plutôt continué d'appliquer l'approche canadienne de l'après-guerre, faisant la part entre une relation de plus en plus étroite avec les États-Unis et un engagement encore plus vaste au niveau mondial. Mulroney a fait pression pour l'application de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud pendant l'Apartheid, tant au Commonwealth qu'aux Nations Unies et au G7. Le Canada est devenu membre fondateur du Forum de coopération économique Asie-Pacifique et a finalement adhéré à l'Organisation des États américains. Une solution de compromis entre Ottawa et Québec sur la question controversée de la participation de la province à la Francophonie a facilité la première édition du sommet biennal de l'organisation internationale.

À la fin subite et inattendue de la Guerre froide, le Canada a encaissé ses « dividendes de la paix » en retirant ses forces de l'Europe,

## **Le début des années 1990 a été marqué par l'incertitude du multilatéralisme canadien, car le Canada luttait pour trouver sa place dans un monde qui n'était plus défini par la Guerre froide.**

même si cette mesure a affaibli sa voix à l'OTAN. Pourtant, le gouvernement n'a pas hésité à engager le Canada dans la coalition militaire de l'ONU constituée par les États-Unis pour libérer le Koweït de l'invasion par l'Irak. Certains Canadiens craignaient que la participation du pays à un « multiculturalisme aussi musclé », malgré la sanction légale du Conseil de sécurité à l'égard de la Guerre du Golfe, compromette les efforts de maintien de la paix du Canada, mais le gouvernement Mulroney était également actif sur ce plan, appuyant les missions de l'ONU dans des endroits comme la Somalie et l'ancienne Yougoslavie. Mulroney s'est également personnellement intéressé au travail des Nations Unies sur l'environnement et sur le bien-être des enfants.

Quoi qu'il en soit, le début des années 1990 a été marqué par l'incertitude du multilatéralisme canadien, car le Canada luttait pour trouver sa place dans un monde qui n'était plus défini par la Guerre froide. À une époque de libéralisation du commerce, le nouveau gouvernement libéral de Jean Chrétien ratifiait l'Accord de libre-échange nord-américain négocié précédemment, envoyait des missions commerciales bilatérales d'« Équipe Canada » à l'étranger et entraînait dans l'Organisation mondiale du commerce (qui remplaçait le GATT). Pour certains, la politique étrangère canadienne ressemblait simplement à une quête pour le tout puissant dollar.

Le gouvernement Chrétien a respecté les engagements de maintien de la paix dont il avait hérité en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, mais en réalité, il n'y avait pas de paix à maintenir. Les missions traditionnelles de maintien de la paix, soit l'établissement d'une zone tampon entre les deux parties (habituellement des pays) après un conflit, s'efforçaient de maîtriser la violence entre États défaillants ou fragiles. L'incapacité tragique de la collectivité internationale à empêcher le génocide au Rwanda a généralisé le concept de sécurité humaine — à distinguer de celle de l'État. Tirant parti du « pouvoir discret » du Canada, c'est-à-dire sa capacité de persuader, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a préparé son propre programme de sécurité humaine. Résolu à réformer un monde qui en avait cruellement besoin, Axworthy était disposé à travailler à l'extérieur du système des Nations Unies pour obtenir des résultats. Par conséquent, le

Canada a créé, entre pays de même optique et groupes de la société civile, une alliance impressionnante aboutissant à des réalisations comme le Traité d'Ottawa interdisant les mines anti-personnel et la création de la Cour pénale internationale, même si les États-Unis, la Russie et la Chine ont ostensiblement refusé d'adhérer à l'un et à l'autre. Aussi original qu'il ait été le multilatéralisme canadien dans cette période, on constatait une dissonance cognitive entre l'audace de Axworthy, à savoir positionner le Canada comme intervenant d'importance sur la scène mondiale, et les larges coupures apportées par le gouvernement Chrétien à la diplomatie canadienne, aux programmes d'aide au développement et à la défense dans le but de combler le déficit. Comme le disait un opposant universitaire, le Canada se lançait dans une diplomatie « à rabais » (Nossal, 1999). Néanmoins, en rassemblant ses forces limitées au nom de la sécurité humaine, le pays a joué un rôle de premier plan dans la campagne de bombardement de l'OTAN contre les forces serbes au Kosovo.

La réaction des É.-U. aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a sollicité le multilatéralisme canadien sous de nouveaux aspects. Avec les autres alliés de l'OTAN, le Canada a aidé notre voisin du Sud à renverser le gouvernement taliban en Afghanistan. Par contre, dans la nouvelle « guerre de terreur », l'Administration de George W. Bush se concentrait sur l'Irak de Saddam Hussein proclamant avec insistance que ce pays possédait des armes de destruction de masse (ADM). Le gouvernement Chrétien a soutenu que la participation du Canada dans une guerre de ce genre exigeait un soutien multilatéral des Nations Unies, où les diplomates canadiens ont essayé d'obtenir pour les inspecteurs en armement plus de temps pour trouver les supposées ADM. Résolu à envahir l'Irak à tout prix, les États-Unis, la Grande-Bretagne et une « coalition des pays volontaires » ont simplement contourné les Nations Unies. Le refus du gouvernement Chrétien de participer à la guerre en Irak, sans doute sa décision la plus importante en matière de politique étrangère, remportait l'assentiment du public canadien surtout parce que cela réaffirmait l'engagement du Canada au multilatéralisme à une époque où nombre de Canadiens étaient mal à l'aise avec la propension croissante des États-Unis d'ignorer l'opinion internationale. Néanmoins, tout



comme en 1956, une minorité de Canadiens regrettaient que le Canada ne se soit pas tenu aux côtés de son allié le plus proche (ou, en l'occurrence, ses alliés).

Parmi ces Canadiens, il y avait Stephen Harper. À la suite des 26 mois de Paul Martin comme premier ministre, période marquée par des initiatives comme le ferme soutien canadien aux Nations Unies pour la nouvelle doctrine sur la Responsabilité de protéger la sécurité humaine, ainsi que le déploiement de Forces canadiennes à Kandahar, en Afghanistan, dans le cadre de l'OTAN, Harper a formé un gouvernement en 2006. Au cours de presque une décennie au pouvoir, le Parti conservateur a professé préférer une politique étrangère à principes distinguant les amis des ennemis du Canada et le bien du mal. Sous Harper, le multilatéralisme canadien est devenu hautement sélectif. Le gouvernement a prolongé la campagne militaire du pays en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN jusqu'en 2014, participé à la campagne aérienne de cette organisation contre la Libye de Muammar Kadhafi, s'est joint aux alliés du Canada dans la lutte contre l'État islamique et a fortement condamné l'annexion de la Crimée par la Russie. Le vif intérêt de Harper pour la gouvernance économique mondiale et le commerce international, devenus plus importants que jamais après la Grande récession de 2008, a suscité sa participation enthousiaste à des tribunes multilatérales comme le Groupe des Huit (le G7 après la suspension de la Russie) et le Groupe des Vingt (créé en 1999, grâce en partie au soutien du ministre des Finances de l'époque, Paul Martin) et la poursuite sans relâche d'accords de libre-échange, notamment le Partenariat transpacifique.

Par ailleurs, le gouvernement Harper éprouvait un grand scepticisme à l'égard des Nations Unies. Après l'échec du Canada à obtenir l'élection à un siège temporaire au Conseil de sécurité de l'ONU en 2010, le premier ministre a déclaré que le but de son pays « n'est plus de s'entendre avec tout le monde et de souscrire aux visées de chacun » ou « ce n'est plus de plaire à tous les dictateurs ayant des droits de vote aux Nations Unies » (Harper, cité dans Chase 2011). De la même façon, dans d'autres grandes institutions multilatérales, par exemple le Commonwealth et La Francophonie, le gouvernement n'a aucunement hésité à boycotter les réunions ou

à critiquer publiquement les États membres qui ne partageaient pas l'engagement du Canada envers la liberté, la démocratie et les droits de la personne. Tandis que les grands partisans louaient le gouvernement Harper pour le courage de ses convictions, ses critiques ont répliqué en le qualifiant de « diplomatie au mégaphone » minant un engagement constructif avec les autres pays et qui, peu importe la réticence de leurs gouvernements, constituait le meilleur moyen pour un pays de la taille du Canada d'exercer une influence.

Quand les libéraux ont défait les conservateurs aux élections de 2015, le premier ministre Justin Trudeau a fait cette déclaration devenue célèbre, à savoir que le Canada était « de retour » sur la scène mondiale. Même s'il appartiendra aux historiens de l'avenir de vérifier si le Canada est en fait de retour ou s'il a jamais quitté la scène mondiale, le gouvernement Trudeau a manifestement donné un soutien rhétorique puissant à un système multilatéral très tendu. Cela posé, les constats concernant la mort du multilatéralisme ont été grandement exagérés. Même si le système se fissure peut-être et geint sous le poids de nouvelles pressions et de nouveaux défis, et même si l'on reconnaît universellement qu'il a besoin d'être réformé, c'est encore la meilleure option pour la planète. La solution de rechange, la confrontation et la loi de la jungle — mène à l'autodestruction et, de la sorte, n'est absolument pas une solution. Vus sous ce jour, les dirigeants et les décideurs canadiens peuvent s'enorgueillir de l'engagement de leur pays au multilatéralisme au cours des 75 dernières années, tandis qu'ils tracent une voie à suivre envers le XXI<sup>e</sup> siècle.



#### NOTE DE L'AUTEUR

Les opinions exprimées ici sont uniquement celles de l'auteur et non celles d'Affaires mondiales Canada ou du gouvernement du Canada.

#### OUVRAGES CITÉS

Bothwell, Robert. 2007. *Alliance and Illusion: Canada and the World, 1945–1984*. Vancouver, BC: UBC Press.

Chase, Steven. 2011. « Canadian foreign policy needs to be more independent: Harper ». *The Globe and Mail*, le 10 juin. [www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-foreign-policy-needs-to-be-more-independent-harper/article583024/](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-foreign-policy-needs-to-be-more-independent-harper/article583024/).

Keating, Tom. 2013. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. 3<sup>e</sup> éd. Toronto, ON: Oxford University Press.

Kelly, Brendan. 2019. *The Good Fight: Marcel Cadieux and Canadian Diplomacy*. Vancouver, BC: UBC Press.

Nossal, Kim Richard. 1999. « Pinchpenny Diplomacy: The Decline of 'Good International Citizenship' in Canadian Foreign Policy ». *International Journal* 54 (1): 88–105. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002070209905400107>.

St. Laurent, Louis. 1947. « The Foundations of Canadian Policy in World Affairs ». Duncan & John Gray Memorial Lecture, University of Toronto, le 13 janvier. <https://russilwong.com/future/stlaurent.html>.

#### À PROPOS DE L' AUTEUR

Brendan Kelly est chef de la Section historique et directeur adjoint à la Direction de la recherche sur la politique étrangère d'Affaires mondiales Canada. Sa biographie du diplomate canadien Marcel Cadieux, *The Good Fight: Marcel Cadieux and Canadian Diplomacy* (UBC Press) a obtenu en 2020 le prix J. W. Dafoe pour le meilleur ouvrage sur le Canada, les Canadiens ou la place du Canada dans le monde. Ses recherches sur l'histoire internationale et diplomatique du Canada ont paru dans des revues comme la *Canadian Historical Review*, l'*American Review of Canadian Studies* et l'*International Journal*. Il est agrégé supérieur au Bill Graham Centre for Contemporary International History de l'Université de Toronto et ancien rédacteur en chef de la section Recension de l'*International Journal*, principale revue canadienne d'analyse de la politique mondiale.

Un système international grincheux et incertain

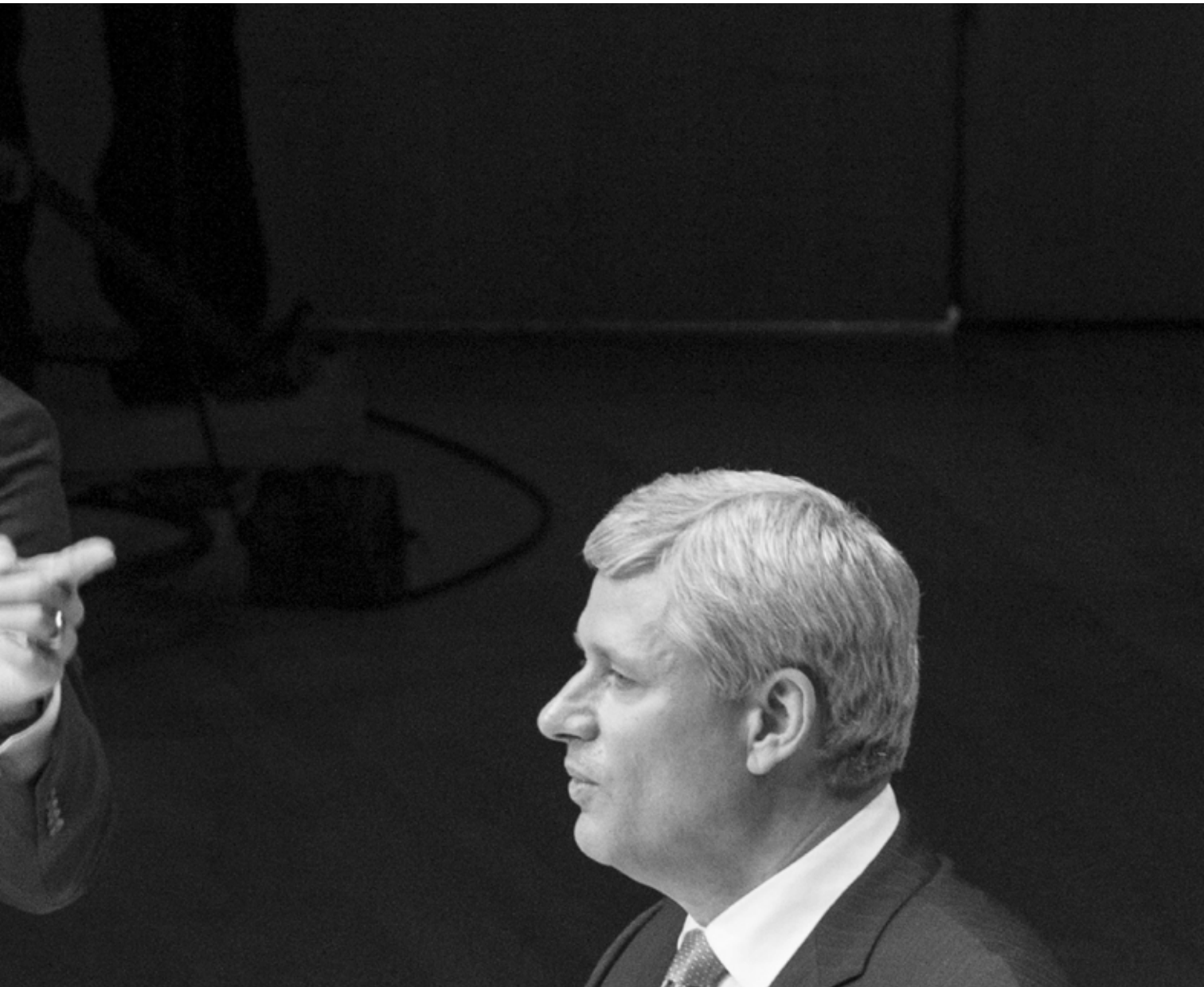
# Le multilatéralisme du Canada : L'histoire d'une dérive croissante?

David M. Malone



Cet essai succinct est un hommage à l'excellente description de Brendan Kelly, esquissant avec grande économie l'émergence du multilatéralisme comme thème majeur de la politique étrangère du Canada et je suis d'accord sur tout cela. C'est pour moi un privilège qu'on m'ait demandé d'ajouter quelques mots sur ce thème important mais souvent mal compris et presque systématiquement négligé par les médias du Canada, sauf si un sommet multilatéral ou une rencontre ministérielle incite les journalistes à couvrir l'événement ou à le commenter.

Le multilatéralisme est devenu une solution pour le Canada par l'intermédiaire de la Société des Nations. Le pays s'est joint comme combattant de la Première Guerre mondiale. Le sénateur canadien Raoul Dandurand, figure légendaire de l'époque, a présidé l'assemblée de 1925 de la Société et a représenté le Canada à son conseil de 1927 à 1930. Au cours des deux guerres mondiales, le Canada était subordonné à la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, aux États-Unis et, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, se devait de se doter d'une identité nationale plus autonome afin de se libérer de structures coloniales désuètes. Il faut signaler que ses relations économiques avec les États-Unis avaient remplacé celles avec la Grande-Bretagne et disposer de sa propre politique étrangère devenait une nécessité.



Les premières années passées à établir les principaux éléments de cette politique coïncidaient avec la création, la croissance exponentielle et l'ambition sans cesse croissante des organisations internationales (certaines, mais pas toutes, liées aux Nations Unies) et le Canada s'est joint à nombre d'entre elles avec enthousiasme. Ajoutons que le Canada a eu la bonne fortune d'avoir un premier ministre confiant, Louis St-Laurent (1948–1957), qui était bien heureux de laisser, au cours de ces mêmes années, une large part de la rédaction de la politique à un expert, le secrétaire d'État aux affaires extérieures, Lester B. Pearson. Pearson était un multilatéraliste né, non pas pour des motifs sentimentaux ou par altruisme, mais parce qu'il pressentait que c'était un domaine où le Canada pouvait faire sa marque, et il a entrepris de démontrer la justesse de sa perception tout au long de son mandat. Cette réflexion pouvait difficilement être qualifiée de partisane; dans les années 1980 et au début des années 1990, le gouvernement progressiste conservateur de Brian Mulroney a fonctionné sur la base d'hypothèses analogues.

Les atouts du Canada dans ce domaine n'étaient pas négligeables : le fait qu'il n'a pas été lui-même une puissance coloniale à l'extérieur de l'Amérique du Nord; sa situation géographique enviable et l'étendue et la variété de sa masse continentale; la richesse de ses ressources naturelles; les conditions idéales pour l'agriculture dans certaines régions et seulement deux voisins contigus, les États-Unis qui, malgré de nombreuses différences, a été un bon voisin, et la Fédération de Russie, au-delà de l'Arctique inhospitalier et des eaux glacées l'entourant.

La caractéristique la plus intéressante du Canada à l'étranger, et c'est une chose rare, c'est sa nature constante et enthousiaste de pays accueillant pour les immigrants. Il a la réputation d'offrir de la place à une plus grande ouverture d'esprit, peut-être déverrouillée en partie par les horreurs des deux guerres mondiales, et encouragé encore par son nombre croissant de collectivités issues d'une multitude de nations. L'immigration en provenance d'Europe (la dernière grande vague a été celle de la Hongrie en 1956–1957), a bientôt été dépassée par l'immigration de pays comme l'Inde, la Chine et le Vietnam. D'une certaine manière, jusqu'à maintenant, l'expérience s'est avérée heureuse, et assez

harmonieuse. La mesure dans laquelle cet aspect de l'identité internationale du Canada joue en faveur du pays à l'échelle mondiale est parfois sous-estimée ici même, chez nous.

Sur les plans de la guerre et de la paix, dans la foulée de son rôle dans l'alliance gagnante de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a envoyé une force militaire considérable pour la guerre de Corée de 1950 à 1953, force voyageant sous le drapeau de l'ONU. Il s'est sagement abstenu de prendre part à la Guerre du Vietnam, suscitant la colère des présidents des États-Unis Lyndon B. Johnson et Richard Nixon, encore plus furieux de l'attitude accueillante du Canada à l'endroit des conscrits réfractaires américains, et il s'est presque retiré de la majorité des entreprises militaires pilotées par les É.-U., sauf, par exemple, lors de la défense du Kosovo contre les attaques des Serbes en 1999.

Depuis 1945, la diplomatie canadienne a fait sa part dans toute une gamme d'organismes multilatéraux (dont plusieurs sont de nature régionale) et en a tiré un rayonnement international. À juste titre, l'exemple le plus souvent cité est le système de l'ONU. Par contre, le Canada a aussi contribué à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, non pas tant en termes de dépenses de défense (qui étaient plutôt minces et point constant de discorde avec Washington), mais, par exemple, grâce aux perspectives offertes par le Canada pour l'entraînement des pilotes et autres types de formation dans les diverses conditions de sa généreuse géographie. Il s'est également joint à plusieurs tribunes économiques, notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et son successeur, l'Organisation mondiale du commerce; il participe à la diplomatie du Groupe des Sept et du Groupe des Vingt; il a grandement profité de son adhésion à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et, en ce qui a trait aux organes régionaux, il s'est joint à la fois à l'Organisation des États américains et au Forum de la coopération économique Asie-Pacifique, multipliant ainsi son poids économique et son rayonnement géographique. Malheureusement, d'autres organisations auxquelles le Canada appartient, qui étaient au départ prometteuses, ont vu leur pertinence internationale pâlir au fil du temps, notamment le Commonwealth et La Francophonie. Si le rayonnement était tout, les relations internationales du Canada seraient

un véritable succès. Par contre, cet étalement même a évidemment donné lieu à des différences à savoir si, en fait, l'expansion du Canada est trop ténue et si ces efforts donnent des résultats favorables concrets pour le pays, de même que les impressions réconfortantes et floues d'appartenance que cela fait surgir. Le gouvernement conservateur de Stephen Harper a abordé la sphère multilatérale avec rigueur; son successeur libéral, avec à sa tête Justin Trudeau, a fait preuve de plus d'enthousiasme.

Le profil du Canada à l'étranger était à son zénith au dernier jour de la Seconde Guerre mondiale et dans le façonnage de la paix qui a suivi. Au cours de ces années, Ottawa a exercé des pressions pour la décolonisation, tandis que nombre de puissances coloniales étaient ambivalentes sur la meilleure façon d'y parvenir. En majorité, les pays en développement en conservent un certain souvenir. Et de plus, ainsi que le démontre à juste titre, Kelly, pendant plusieurs décennies, la diplomatie du Canada, de plus en plus mondiale, s'est avérée énergique et habile, lors du passage au pouvoir de ces deux partis.

Pour toutes ces raisons, notamment, le multilatéralisme intéresse le Canada depuis 1919 et le Canada, même si c'est souvent de façon disparate, suscite surtout l'intérêt des autres pays.

Malheureusement, cette allégation, dont on pourrait tirer fierté, peut maintenant être contestée, en raison en partie de près de 10 années de perception sceptique du monde chez Stephen Harper, (perception qu'il a considérablement élargie depuis qu'il a quitté sa charge), et d'un gouvernement libéral assez facilement dérouté, qui a manifesté d'admirables intentions mais dont les actes, parfois, n'ont pu convaincre. Kelly mentionne la perte d'une élection du Canada à un siège du Conseil de sécurité en 2010, surtout attribuable, à mon sens, à son manque initial de cordialité envers l'Afrique (qui détient 54 des 193 votes à l'Assemblée générale de l'ONU) et à des retombées inopportunes avec les pays arabes immédiatement avant le vote. De plus, le Canada se présentait devant deux membres populaires, dont l'un, l'Allemagne, est important. L'autre, le Portugal, malgré son odieux passé de puissance coloniale, a plus récemment cultivé avec grande habileté une image positive de mobilisation internationale,

notamment en tirant profit de ses relations actuellement excellentes avec les pays dont il était auparavant l'oppresseur, notamment le Brésil, le Mozambique et l'Angola. Ainsi, le résultat n'était pas tout à fait étonnant.

Par contre, le résultat de l'élection au Conseil de sécurité de l'ONU en 2020 est arrivé comme un choc, tant sur le plan international qu'au Canada même. Les opposants du Canada, cette fois, étaient deux pays considérablement plus petits, soit la Norvège et l'Irlande, même si chacun s'était taillé par ses efforts un profil international intéressant. Le premier ministre Trudeau a parcouru largement la planète et suscité une attention appréciable des médias, en grande partie favorable dans la période précédant le vote. Malgré ces efforts et une politique étrangère globale beaucoup plus amicale que les calculs intéressés de Harper ne le permettaient, le Canada a cruellement perdu, n'ayant même pas eu la possibilité de forcer un second tour de scrutin.

Nul ne sait clairement quelle réflexion ce résultat regrettable a provoquée à Ottawa. Par contre, le Canada a réagi sans tarder et a habilement décidé de faire immédiatement, à juste titre, de Bob Rae son nouvel émissaire à l'organisme, où il est largement perçu comme un « frappeur vedette »; ainsi, l'histoire ne s'est pas arrêtée.

Un incident encore plus frappant s'est produit en 2018 dans la sphère multilatérale Asie Pacifique. Le Canada était dès les premiers temps partisan d'un Partenariat transpacifique convenu en 2016, dont le président des États-Unis de l'époque, Donald Trump, peu porté sur les ententes internationales contraignantes, s'est retiré peu après son entrée en fonctions. Après six mois de silence diplomatique, le premier ministre Shinzo Abe du Japon a fait pression pour l'adoption d'un texte corrigé, connu sous le nom d'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), qui, essentiellement, supprimait un certain nombre de dispositions que les États-Unis avaient vivement réclamées sous la présidence de Barack Obama à propos des droits des travailleurs et de la propriété intellectuelle.

Le texte du PTPGP, qu'on croyait admis par tous les membres restants avant la cérémonie de signature à Hanoï à la fin de 2017, a dû

# Une façon d'évaluer à quel point un pays industrialisé souhaite être présent sur la scène internationale est le dynamisme et le niveau de son programme d'aide internationale.

être annulé au dernier moment après mûre réflexion à Ottawa. Le Canada a ratifié l'instrument en 2018, ayant résolu toute consultation interne encore à régler, mais cet événement de 2017, qui a tellement heurté la préférence des Japonais et des Asiatiques en général en matière de prévisibilité et d'ordre, fait ressortir une partialité de longue date de la politique étrangère canadienne à l'égard de l'Europe et, peut-être également, un manque de compréhension, dans les cercles des politiques et des hauts responsables d'Ottawa, de la façon dont l'Asie fonctionne sur le plan multilatéral et de façon plus générale.

Ainsi, nous avons parcouru un long chemin depuis les jours de Lester B. Pearson et Brian Mulroney. Et d'un point de vue façonné par *la longue durée*, il n'est absolument pas certain que les quelque 15 dernières années ont été des années lumineuses pour le Canada à l'échelon international. L'histoire, bien sûr, peut se souvenir autrement de cette période. La myopie prévaut dans les commentaires quotidiens, mais la ligne de tendance soulève plus de questions que de réponses rassurantes.

La personnalité, la compétence et l'expérience sont autant de facteurs importants dans les fonctions ministérielles de nature internationale. Connaître ses homologues et en apprécier le plus grand nombre possible, avoir la capacité de saisir l'essentiel de dossiers complexes souvent totalement inconnus auparavant des nouveaux venus, et posséder une réputation de fiabilité, voilà autant d'atouts essentiels, non seulement dans le contexte asiatique, mais également en diplomatie multilatérale et bilatérale globale. En un peu plus de six ans, le Canada a offert au monde cinq ministres différents des affaires étrangères, certains excellents, d'autres, presque

inévitables très oubliables compte tenu de la brièveté de leur mandat.

Le pays a-t-il oublié la façon dont fonctionnent les relations internationales, notamment multilatérales, et ce qu'elles exigent pour servir l'intérêt national? Tandis que nous nous sortons de la crise de la COVID-19 avec les coffres de l'État vidés et un nouvel écart qui se creuse entre les pays industrialisés et les pays en développement sur le plan de la prospérité, il peut être utile au gouvernement du Canada de ré-étalonner ses instruments de politique étrangère.

Une façon d'évaluer à quel point un pays industrialisé souhaite être présent sur la scène internationale est le dynamisme et le niveau de son programme d'aide internationale. En vérité, le Canada a déjà fièrement figuré sur ce plan — il y a plusieurs décennies, le programme représentait des ressources dépassant 0,5 % du revenu national brut et, même s'il n'était jamais parfait, semblait pertinent aux échelons des pays et du continent et dans une grande partie du monde en développement — mais il a par la suite rétréci de moitié ou presque (en termes réels d'indexation à l'inflation), marqué par davantage d'annonces des ministres que de répercussions durables sur le terrain. Ce n'est pas une tendance particulièrement partisane : les deux partis au pouvoir ont indiqué leurs raisons pour sabrer dans le programme, bien que le gouvernement actuel, à sa décharge, se soit efforcé de le reconstruire.

De nos jours, le Canada a un thème qui résonne bien avec la réalité intérieure et les besoins internationaux sur l'égalité des genres, et un autre, qui englobe un éventail admirable d'objectifs environnementaux, mais qui souffre

d'un financement insuffisant et, du moins dans une certaine mesure, le handicap du Canada concernant son propre rendement lamentable en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>. Le Canada a connu quatre ministres responsables de l'aide internationale en un peu plus de six ans et l'un d'entre eux s'est occupé pendant moins d'un an de ce portefeuille complexe et exigeant. Globalement, le rendement du Canada en matière d'aide publique au développement a déçu, au regard des envolées oratoires occasionnelles du pays.

Depuis la montée du président Xi Jinping comme dirigeant dominant en Chine, la radicalisation apparemment progressive du président Vladimir Poutine de la Fédération de Russie et l'élection du président Trump aux États-Unis, il s'est produit une détérioration considérable des relations internationales. On espérait au départ que l'élection de Joe Biden comme président en 2020 mènerait à une période durablement plus sobre aux États-Unis et peut-être à l'échelon international, mais ces espoirs ont été déçus. Les choix de politique étrangère de chaque pays semblent davantage limités qu'il y a 10 ans. Et cela, à une époque, depuis le début de l'année 2020, où les dirigeants des pays ont dû, à l'échelon intérieur, faire face à un imprévu hautement perturbateur et coûteux, la pandémie de la COVID-19.

Compte tenu de cette toile de fond et de l'urgence, pour Ottawa, de réaménager son bouquet énergétique dans les années à venir, on pourrait être tenté de simplement se laisser porter aussi loin que l'œil peut voir. Ce serait perdre l'occasion de réfléchir à la façon dont le Canada pourrait se concevoir un rôle à l'échelle mondiale, notamment dans la sphère multilatérale, au cœur des bouleversements actuels — une réflexion qui aiderait à façonner la pratique internationale dans le respect de ses valeurs et l'appui de ses intérêts. Y sommes-nous déjà?

Je termine par un plaidoyer modeste, celui d'une personne vivant en marge du continent le plus dynamique au monde sur le plan économique : il faudrait non pas tant rééquilibrer les banques dans le sens de l'Asie et implicitement en s'éloignant de la sphère transatlantique (qui demeure très importante pour le Canada), mais plutôt, simplement et de façon déterminée, servir l'intérêt du pays dans la région Asie-Pacifique, notamment par les voies multilatérales. Dans l'intervalle,

nous devons continuer à alimenter le soutien interpartis et public à l'égard d'une politique d'immigration dynamique, qui donne à la marque du Canada une image si positive à une époque qui a été de façon générale déprimante pour les relations internationales.

---

#### NOTE DE L'AUTEUR

J'éprouve un grand plaisir à participer à une série d'essais portant le nom de John Holmes, l'un des agents exceptionnels de haut niveau des premiers temps du service extérieur, qui a gravi très rapidement les échelons jusqu'à un niveau supérieur et qui a ensuite été victime de la discrimination du gouvernement du Canada contre les personnes tournées vers le même sexe au cours des années 50 et au début des années 1960, sous la pulsion de la panique maccarthyste à Washington. Quittant Ottawa en constatant qu'il était coupé de tout avancement ultérieur, il s'est réinventé, devenant l'un des érudits de premier plan de la politique étrangère canadienne à l'Université York et plus tard, à l'Université de Toronto, agissant également comme dirigeant dynamique de l'Institut canadien des affaires internationales. Au cours des années 1950, lorsqu'il était encore jeune enfant à Ottawa, John venait souvent nous voir à la maison pour le dîner, le dimanche. C'était un garçon doux, brillant, admirable par son intelligence et ses valeurs, très populaire chez nous, les enfants.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

David M. Malone s'est joint à l'Université des Nations Unies (UNU) le 1<sup>er</sup> mars 2013 comme sixième recteur. À ce titre, il a le rang de Secrétaire général adjoint des Nations Unies. Canadien d'origine, il est titulaire d'un BAA de l'École des hautes études commerciales (Montréal). Il a un diplôme d'arabe de l'Université américaine (Le Caire) et une maîtrise en administration publique de la Kennedy School of Government, Université Harvard, de même qu'un PhD en relations internationales de l'Université d'Oxford.

Avant d'arriver à l'UNU, il a servi de 2008 à 2013 à titre de président du Centre de recherches pour le développement international du Canada, organisme subventionnaire qui appuie les recherches conformes à sa politique dans les pays en développement. Il a largement publié sur les questions de paix et de sécurité.






Le Canada dans un monde où les démocraties sont assiégées

# Les adversaires autoritaires et la politique étrangère canadienne

Susan Colbourn

 n dit souvent que l'autoritarisme et ses divers praticiens constituent une menace collective pour toutes les démocraties de la planète, y compris le Canada. Sous sa forme la plus fondamentale, l'étiquette « autoritaire » s'applique aux pays qui ont rejeté le pluralisme politique en faveur d'un pouvoir centralisé et concentré. Sous cette large appellation, les régimes autoritaires prennent autant de formes et d'ampleur qu'on peut en imaginer, des juntes militaires aux dictatures personnelles. La République populaire de Chine, l'Arabie saoudite et la Russie, par exemple, correspondent sûrement à cette définition, mais pourtant, malgré des différences essentielles entre ces régimes, ils sont mis dans le même lot et jugés comme étant un défi général (mais amorphe) pour le Canada et les démocraties de même optique.

Nous verrons dans les quelques pages qui suivent comment les défis des États autoritaires ont façonné la trajectoire de la politique étrangère canadienne au cours du XX<sup>e</sup> siècle. À divers stades, les Canadiens se sont organisés — ont mobilisé leurs ressources politiques, économiques et militaires — pour s'opposer au militarisme prussien, lutter contre les Nazis et l'agression fasciste et dressé un rempart contre la menace de l'incursion communiste. À Ottawa, les gouvernements successifs ont procédé ainsi, motivés en grande partie par le désir de défendre leur propre système politique contre les dangers posés par les divers contestants autoritaires. Par conséquent, les États autoritaires ont donc imprimé une sorte de logique organisatrice qui a façonné la politique étrangère canadienne

## **Les relations du Canada avec les régimes autoritaires visaient plus souvent qu'autrement à savoir de quelle façon et à quelles conditions le Canada devrait entretenir des rapports avec eux.**

et ses principaux objectifs pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle. Les États autoritaires n'ont pas tous posé de défi à l'existence du Canada. Les menaces, tant réelles que perçues, qui ont défini la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide ont fixé le paysage géopolitique d'une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, mais dans le tableau d'ensemble des contacts du Canada avec les États autoritaires, il s'agissait d'exceptions. Les relations du Canada avec les régimes autoritaires visaient plus souvent qu'autrement

à savoir de quelle façon et à quelles conditions le Canada devrait entretenir des rapports avec eux. Les gouvernements canadiens ont toujours dû surmonter des dilemmes et apprendre comment équilibrer leur désir de promouvoir les principes de la démocratie, par exemple la liberté de parole ou les droits de la personne, avec d'autres priorités, notamment les liens commerciaux et des relations diplomatiques stables et fructueuses.

Au cours de l'été 1914, une crise a éclaté dans les Balkans, provoquée par l'assassinat de l'héritier au trône austro-hongrois, l'archiduc Franz Ferdinand. L'Autriche-Hongrie a réagi, déclarant la guerre à la Serbie. Petit à petit, par une toile d'alliances et d'alignements, les puissances d'Europe ont été entraînées dans un conflit, la Russie, la France et l'Allemagne déclarant la guerre pour ainsi dire en rafale. Le gouvernement de Londres, craignant que l'Allemagne en vienne à dominer l'Europe, est bientôt entré dans la mêlée, emmenant avec lui l'Empire britannique, dont le Canada.

Londres annonçait à qui voulait l'entendre que sa participation à la guerre était une entreprise pour « sauver la liberté des peuples de toute l'Europe » et les défendre contre l'imposition du mode de vie allemand. Par exemple, une affiche de guerre était libellée ainsi : [*traduction*] « En Allemagne, l'empereur règne, le peuple n'a aucun pouvoir, il n'y a pas de liberté d'expression. La classe militaire fait ce qu'elle veut. » Si les Allemands étaient victorieux, son système l'emporterait et « la cause de la liberté et de la justice égale et du franc jeu pour tous sera perdue pour vous pendant des siècles »<sup>1</sup>. Cette rhétorique touchait une fibre sensible chez un grand nombre de Canadiens qui faisaient leur la cause de Londres. « Les démocraties de la Grande-Bretagne élargie s'unissent, de toutes les régions du monde, pour appuyer les traditions de la liberté britannique », insistait l'historien George Wrong (McKercher, 2019, 60).

Par contre, il existe un profond fossé entre les objectifs déclarés de défense de la liberté à l'étranger et les réalités quotidiennes de ce que supposait au pays l'effort de guerre du Canada. En vertu des dispositions de la *Loi sur les mesures de guerre* de 1914, le gouvernement fédéral pouvait suspendre l'habeas corpus, interner les personnes soupçonnées d'être des « ennemis étrangers », interdire diverses

organisations politiques et adopter de larges mesures de censure pour restreindre la liberté d'expression. Les outils estimés nécessaires pour défendre la démocratie en temps de guerre risquaient — et c'est ce qui s'est produit — d'être utilisés aux dépens de nombre de ces mêmes libertés démocratiques. En fait, les générations successives au pouvoir à Ottawa se sont débattues pour protéger les libertés et la liberté de leur système démocratique contre les dangers d'éléments facilement exploités du système même qu'ils aspiraient à défendre.

Dans la foulée de la Grande guerre, les Canadiens se sont mis au travail afin d'éviter un autre conflit mondial. Des citoyens éminents et très connus, notamment l'ancien premier ministre Sir Robert Borden, fondaient l'Institut canadien des affaires internationales en 1928 et la fin des années 20 a donné naissance à un florilège d'organismes se consacrant à la nouvelle tribune multilatérale, la Société des Nations, des sociétés filiales de celle-ci naissant partout, d'un océan à l'autre.

L'engagement général au multilatéralisme et à la nouvelle structure du monde de l'après-1919 n'a pas donné automatiquement de politique ferme conçue pour contrer ceux qui espéraient réviser le monde et l'ordre du monde. Tout au long des années 1930, le capitalisme étant encore dans les brumes de la Grande dépression, d'autres idéologies — et les États autoritaires qui les soutenaient — ont acquis un appui dans l'ensemble de l'Europe et de l'Asie et trouvé des adhérents ici chez les Canadiens.

Les défis de l'autoritarisme des années 1930, qu'ils découlent de l'Allemagne nazie, du Japon impérialiste, de l'Italie fasciste ou de l'Union soviétique communiste, ne suscitaient que peu d'enthousiasme à Ottawa. Lorsque, par exemple, le Japon s'en est pris à la Mandchourie, province chinoise riche en ressources, à l'automne 1931, les observateurs canadiens ont débattu de la réponse nationale. De la mission du Canada à Tokyo, Hugh Keenleyside a dénoncé les actes du Japon, les qualifiant catégoriquement d'agression. Le Japon aurait peut-être eu des droits issus de traités en Mandchourie, nombre d'entre eux ayant été violés par la Chine, mais ces droits ne justifiaient pas de répondre par la force. Herbert Marler, supérieur de Keenleyside, n'était pas d'accord. L'intervention des Japonais n'avait pas changé les circonstances sur le

terrain, puisque le gouvernement central de Chine était déjà faible. Même si c'était un acte d'agression, Marler a conclu que les grandes puissances étaient peu susceptibles d'intervenir pour y mettre un terme au-delà d'une pluie de discours pieux à la Société concernant la sauvegarde de la paix (Meehan, 2004).

Tandis que le Japon, l'Italie et l'Allemagne quittaient la Société des Nations et violaient les restrictions imposées par les règles de 1919, Ottawa n'a pas rompu ses relations diplomatiques. Une délégation canadienne dirigée par le ministre du Commerce, William Euler, et Dana Wilgress, diplomate, a conclu un accord commercial bilatéral avec les Allemands sur la toile de fond des Jeux olympiques d'été de 1936 à Berlin. Deux ans plus tard, l'explosion de violence sanctionnée par l'État lors de la Nuit de Cristal a motivé un segment croissant de la population canadienne à faire pression sur Ottawa pour offrir davantage d'aide aux Juifs espérant fuir la persécution des Nazis. Ces plaidoyers ont été rejetés.

Au début de 1939, le premier ministre, William Lyon Mackenzie King, demeurait convaincu de la possibilité d'éviter la guerre. [*traduction*] « Pour épouvantablement critique que m'apparaisse toute la situation », confiait-il à son journal, en janvier, « je ne peux me résoudre à croire qu'il y aura la guerre entre l'Allemagne et l'Angleterre »<sup>2</sup>.

L'optimisme de MacKenzie King s'est avéré sans fondement. Lorsque la guerre a éclaté en septembre 1939, d'innombrables Canadiens se sont ralliés à la cause comme leurs aïeux en 1914. Une fois de plus, les luttes de la guerre se présentaient en termes existentiels comme un combat pour défendre le système actuel contre ses rivaux et adversaires.

« Qu'ils ne les touchent pas! » clamait le Comité national des finances de guerre sur l'image d'une mère et son enfant entourés par deux mains menaçantes, l'une portant le blason de l'Allemagne nazie et l'autre, le Soleil levant du Japon impérial. La fin de la Seconde Guerre mondiale n'a offert qu'un bref répit. Avant la fin de 1945, on apprenait qu'un réseau d'espionnage soviétique était à l'œuvre au Canada, secourant les milieux officiels d'Ottawa. Même Mackenzie King, habituellement prudent, était convaincu que l'Union soviétique de Joseph Staline menaçait le climat de paix durement gagné. [*Traduction*]

« Le reste du monde », concluait le 5 mars 1946 le Premier ministre, réfléchissant au discours désormais célèbre de Winston Churchill sur le Rideau de fer à Fulton, Missouri, « n'est pas dans une situation vraiment différente des autres pays d'Europe lorsque Hitler s'est décidé à partir à la conquête de l'Europe »<sup>3</sup>.

Devant pareille menace, les responsables canadiens étaient résolus à éviter les erreurs du passé en dressant un rempart contre l'expansion de la puissance communiste, l'Union soviétique en tête. Ottawa a élaboré de nouvelles ententes politiques, par exemple l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, pour contrer la pression moscovite.

Comme au cours des deux guerres mondiales, la Guerre froide a été souvent décrite de façon crue. Le but n'était rien moins que de protéger la liberté et les libertés dont bénéficiaient les Canadiens et leurs homologues du monde occidental des sombres perspectives que promettait l'Union soviétique. Ces discours ne convainquaient pas toujours les Canadiens, que ce soit au gouvernement ou ailleurs. Tandis que la Guerre froide se généralisait, l'urgence se dissipait. Les Canadiens s'inquiétaient des excès de l'anti-communisme, que ce soit de la part de leur propre gouvernement ou, plus souvent, de ses alliés au sud de la frontière.

Ces guerres, froides ou non, illustrent la façon dont le combat contre l'autoritarisme pouvait donner un sens et une forme à la mise en pratique de la politique étrangère canadienne. Par contre, sur l'ensemble de l'histoire du pays, il s'agissait d'exceptions confirmant la règle. Pour chaque Allemagne nazie ou chaque Union soviétique staliniste, il existait d'innombrables autres régions réputées peu recommandables, mais pas aussi menaçantes pour le Canada ou ses intérêts.

Dans le quotidien des relations étrangères du Canada, les libéraux, et les conservateurs tout autant, en tant que gouvernements, ont débattu de questions essentielles à savoir comment et à quelles conditions traiter avec les régimes autoritaires de diverses convictions. De quelle manière, par exemple, le gouvernement de l'époque, pouvait-il concilier le désir d'étendre et de maintenir les liens commerciaux et la défense de grands principes comme les droits de la personne?

Les tentatives de parvenir à un équilibre ont défini les relations du Canada avec divers États autoritaires, de l'Union soviétique à la République populaire de Chine, en passant par l'Iran et l'Arabie saoudite. Les divers échecs du gouvernement à évaluer correctement cet équilibre ont suscité de vertes critiques faisant ressortir l'absence de lien entre les principes professés par le Canada et ses décisions quotidiennes. Comme exemple récent, il suffit de mentionner la décision prise par Ottawa, en 2014, d'exporter pour une valeur de 15 milliards de dollars de véhicules blindés légers en Arabie saoudite, malgré le dossier scandaleux de ce pays en matière de droits de la personne. La revue satirique *The Beaverton*, a cloué l'entente au pilori, publiant en manchette satirique [*traduction*] « L'Arabie saoudite condamne l'épouvantable dossier du Canada en matière de droits de la personne pour avoir vendu des armes en Arabie saoudite » (Field, 2018). Fait révélateur, même si l'accord avait au départ été approuvé par le gouvernement fédéral de Stephen Harper, le contre-coup est arrivé précipitamment lorsque les libéraux de Justin Trudeau sont arrivés au pouvoir, vantant le retour du Canada sur la scène mondiale (*Toronto Star*, 2015) et les vertus d'une politique étrangère féministe (Vucetic, 2017).

Nulle part, peut-être, les concessions visant à équilibrer ces velléités concurrentielles n'ont été plus visibles que dans les relations du Canada avec la Chine. Tandis que l'Équipe Canada du premier ministre Jean Chrétien travaillait à élargir le commerce avec Beijing dans les années 1990, son gouvernement avait soigneusement espéré éviter la mention du sombre dossier de la Chine en matière de droits de la personne. Chrétien, à une certaine occasion, a insisté pour dire qu'un pays de la stature du Canada ne pouvait dire à la Chine comment se comporter chez elle. La taille et l'influence relative dictaient à quel moment et où les gouvernements canadiens se sentaient capables de parler en faveur de leurs principes. Sous Stephen Harper, par exemple, le gouvernement a dénoncé le bilan de l'Iran en matière de droits de la personne et fait pression contre les mesures législatives de l'Ouganda visant à criminaliser l'homosexualité (Chapnick et Kukucha, 2016). Des restrictions et persécutions analogues en Arabie saoudite avaient passé sous silence. Cette dynamique régit encore les politiques du Canada à l'égard de la Chine : au début de 2021, lorsque la Chambre des communes a voté pour qualifier

de génocide le traitement des Ouïghours par la Chine, le Cabinet Trudeau ne s'est pas présenté pour voter (Jones, 2021).

Jeter un regard sur le passé n'offre aucune orientation aux décideurs canadiens sur la façon de traiter avec les régimes autoritaires. Par contre, l'expérience du Canada tout au long du XX<sup>e</sup> siècle et en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle nous rappelle des dilemmes perpétuellement en jeu.

Les grands conflits qui ont défini une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle au Canada, — la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide — ont vraiment mis en relief les problèmes quotidiens qui étaient le lot des décideurs canadiens. Les Canadiens ont défini leurs efforts de guerre comme rien de moins que la défense de la liberté et des libertés dans un système démocratique et pourtant, en procédant ainsi, ils se sont permis de s'accommoder de politiques qui entravaient ces libertés. Revoir ces héritages difficiles peut et doit être un élément essentiel de ce que nous pouvons dire que l'horizon nous réserve, particulièrement du fait que le plus important allié du Canada, les États-Unis, fait pression en faveur d'un « sommet des démocraties » dans l'espoir de rassembler les forces contre la vague montante de l'autocratie et de l'autoritarisme (Miller, 2021). La façon dont le Canada traite les relations avec la Chine, par exemple, dépendra en grande partie de la façon dont les États-Unis décideront de gérer leur propre concurrence avec Beijing.

Des distinctions aussi marquées, par exemple opposer la démocratie et l'autoritarisme, peuvent facilement obscurcir les réalités beaucoup moins propres de l'élaboration des politiques à Ottawa. Pour l'essentiel, les gouvernements canadiens ont un dossier beaucoup moins marqué par les principes, favorisant le statu quo avec les pays autoritaires, en insistant fortement sur les échanges. Faire des affaires avec les gouvernements autoritaires demeure difficile à vendre aux électeurs de l'ensemble du pays, mais cela a été habituellement plus facile que d'assumer les coûts économiques de l'adoption d'une position de principes.

#### NOTES

- 1 Voir [www.iwm.org.uk/collections/item/object/27859](http://www.iwm.org.uk/collections/item/object/27859).
- 2 Voir [www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=19890&](http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=19890&).
- 3 Voir [www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=29340&](http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=29340&).

#### OUVRAGES CITÉS

- Chapnick, Adam et Christopher J. Kukucha. 2016. *The Harper Era in Canadian Foreign Policy: Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Field, Luke Gordon. 2018. « Saudi Arabia condemns Canada's appalling human rights record of selling arms to Saudi Arabia ». *The Beaver*, le 13 août. [www.thebeaver.com/2018/08/saudi-arabia-condemns-canadas-appalling-human-rights-record-of-selling-arms-to-saudi-arabia/](http://www.thebeaver.com/2018/08/saudi-arabia-condemns-canadas-appalling-human-rights-record-of-selling-arms-to-saudi-arabia/).
- Jones, Ryan Patrick. 2021. « MPs vote to label China's persecution of Uighurs a genocide ». CBC News, le 22 février. [www.cbc.ca/news/politics/uighur-genocide-motion-vote-1.5922711](http://www.cbc.ca/news/politics/uighur-genocide-motion-vote-1.5922711).
- McKercher, Asa. 2019. *Canada and the World since 1967*. London, UK: Bloomsbury.
- Meehan, John D. 2004. *Dominion and the Rising Sun: Canada Encounters Japan, 1929–1941*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Miller, Zeke. 2021. « Biden to host "summit" to rally democracies over autocrats ». Associated Press, le 11 août. <https://apnews.com/article/joe-biden-summits-65f950b3c11f3e8c6459f549058d3e37>.
- Toronto Star*. 2015. « "Canada is back," says Trudeau in Paris. "We're here to help" ». *Toronto Star*, le 30 novembre. [www.thestar.com/news/canada/2015/11/30/busy-day-for-trudeau-at-paris-climate-change-talks.html](http://www.thestar.com/news/canada/2015/11/30/busy-day-for-trudeau-at-paris-climate-change-talks.html).
- Vucetic, Srđjan. 2017. « A nation of feminist arms dealers? Canada and military exports ». *International Journal* 72 (4): 503–19. doi:10.1177/0020702017740156.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Susan Colbourn est directrice associée du Triangle Institute for Security Studies dont le siège est à la faculté des politiques publiques Sanford de l'Université Duke et est corédactrice de l'*International Journal*.



# La démocratie, l'autoritarisme et le cap souverainiste canadien

Leigh Sarty

**S**usan Colbourn a décrit à quel point les États autoritaires ont généré [traduction] « une sorte de logique organisatrice » pour la politique étrangère canadienne, tout en confondant ses intendants avec les « dilemmes constants » qui surgissent lorsqu'un pays engagé envers la démocratie et les droits de la personne établit des contacts avec ceux qui n'ont absolument pas ces priorités. Sa thèse offre un bon point de départ pour l'analyse qui suit. Comme l'Allemagne nazie et l'Union soviétique, la Chine de Xi Jinping et la Russie de Vladimir Poutine sont sources d'inquiétudes pour le Canada car, à titre de grandes puissances, elles ont des répercussions hors de proportion sur l'environnement mondial qui conditionne les choix politiques dont dépendent la sécurité et la prospérité du Canada. La guerre déclenchée par Poutine en Ukraine fait ressortir cet aspect avec une étonnante clarté. Malgré la grande différence du « totalitarisme » qui a menacé les capitales occidentales au XX<sup>e</sup> siècle, il ne fait pas de doute que les régimes de Beijing et de Moscou sont autoritaires et que leurs perspectives compliquent profondément nos rapports avec eux. L'analyse pesée de Colbourn sur les difficultés que comporte l'équilibre entre l'appui du Canada à la démocratie et aux droits de la personne et les « autres priorités » fait ressortir cet aspect. Il semble que les exemples ne manquent pas, tant pour les gouvernements libéraux que conservateurs, en matière de principes poussés à l'arrière-plan par d'autres intérêts, la plupart du temps pour des gains commerciaux.

Le monde d'aujourd'hui ne ressemble pas à ce qu'il était il y a cinq ans et encore moins à ce qu'il était l'époque lointaine de l'après 1945 où se sont forgés les idéaux internationalistes du Canada. L'environnement mondial et les défis auxquels fait face le Canada ont changé irrémédiablement et pourtant, Ottawa s'obstine à placer ses débats en matière de politique – et ses approches à des acteurs mondiaux aussi importants que la Chine et la Russie – d'une manière laissant croire que rien n'a changé. Le problème le plus important auquel fait face le Canada en 2022 est un voisin du Sud qui n'a plus l'intention ou n'est plus capable d'exercer le leadership sur lequel reposait traditionnellement la politique étrangère canadienne. [Traduction] « L'internationalisme », soit l'entreprise coopérative dont l'objet, dans l'expression de Michael Tucker (1980, 2) « est le rehaussement des intérêts ou des valeurs communément partagés avec les autres hors du Canada dans le but d'aider à créer ou à maintenir un meilleur ordre mondial, » a marqué avec succès la diplomatie d'Ottawa après 1945 parce qu'il concordait avec les objectifs et les capacités sans précédent de la superpuissance américaine. Tandis que changent les buts et les capacités des É.-U., et pas nécessairement pour le mieux, le Canada doit veiller à ce que les objectifs louables de sa vocation internationaliste demeurent conformes aux moyens qui lui sont offerts pour les mener à bien.



Selon les indices récents, la situation n'est pas encourageante. Il est certain que le discours du 6 juin 2017 de la ministre des Affaires étrangères, Chrystia Freeland, devant la Chambre des communes, constituait un départ prometteur. Reconnaisant que les É.-U. en sont venus à « mettre en doute la valeur de leur leadership mondial », Freeland (2017) a déclaré qu'il était temps que le Canada établisse clairement sa « propre orientation souverainiste ». Par contre, son appel à l'action semble annoncer encore la même chose, nulle part plus révélateur que l'évocation de Lester Pearson par Marc Garneau à l'ONU, en septembre 2021, comme si l'héritage des réalisations du prix Nobel dans les années 1950 continuait à avoir une incidence directe sur les difficultés de notre propre époque<sup>1</sup>. Le même manque d'attention a abouti à la nomination de cinq ministres différents des Affaires étrangères sur une période de six ans, comme si les arcanes et l'influence forgés par l'expérience et une diplomatie personnelle soutenue sont en quelque sorte inutiles pour les besoins de la politique étrangère canadienne.

La politique du Canada envers la Russie illustre bien que fonder les interactions extérieures sur une réflexion désuète réduit notre capacité de relever efficacement les défis du présent. Même si la guerre en Ukraine a inauguré un nouveau chapitre tragique de l'histoire des relations Est-Ouest, l'approche du Canada à la Russie au cours de la décennie menant à ce conflit nous a offert peu de crédit. Pour Ottawa, faire preuve de notre répugnance envers les excès du poutinisme a toujours eu priorité sur toute évaluation nuancée de la façon dont notre engagement pourrait à la fois amplifier cette répugnance tout en favorisant sélectivement nos intérêts interpersonnels et en matière de commerce et de sécurité. C'est un calcul que virtuellement tous les alliés de même optique du Canada ont mené à bien. Pour eux, un soutien ferme aux sanctions contre l'interférence éhontée (mais encore limitée) de la Russie en Ukraine coexistait avec les échanges ministériels et une promotion active des intérêts commerciaux non sanctionnés avec la Russie. Pourtant, lorsque la guerre a éclaté en février 2022, aucun ministre canadien des Affaires étrangères ne s'était rendu en visite en Russie depuis plus d'une décennie, nous donnant moins de poids dans la diplomatie en cette période cruciale que ce que nos intérêts justifiaient clairement.

Loin de moi de laisser croire que le Canada aurait dû « adoucir » son opposition au comportement pernicieux de Moscou, mais plutôt de demander pourquoi la politique du Canada envers la Russie avant la guerre était dépourvue de l'habileté dont les autres semblaient capables. Les politiques intérieures — l'influence de la collectivité canado-ukrainienne (fortement anti-Poutine) et le désir de tous les politiciens de la courtiser — a bien sûr joué un rôle. Par contre, le facteur décisif, selon moi, était la disposition d'esprit façonnée par des décennies où nous prenions pour acquis le bouclier protecteur des États-Unis, qui procurait au le Canada, après 1945, une certaine mesure de sécurité dont les pays moins favorablement situés dans le système international ne pouvaient que rêver. Puisque la survie de l'État n'a jamais été en cause, les Canadiens pouvaient se permettre d'être moins intransigeants que les autres; une certaine supériorité morale se glissait dans notre image de l'internationalisme, un sentiment que nous sommes un peu meilleurs et qui nous fait nous sentir bien envers nous-mêmes tandis que nous faisons la promotion des valeurs dont nous pouvons à juste titre être fiers. Si le bouclier qui a ouvert cette possibilité commence à se fissurer, il est de mise de réfléchir sérieusement.

L'approche du Canada à l'égard de la Chine n'est pas moins dysfonctionnelle. Ici, du moins, nous sommes en bonne compagnie, la bravade de plus en plus belligérante de Beijing touche maintenant tous les membres de la collectivité internationale; nos partenaires de même optique se demandent encore comment gérer la montée apparemment inexorable et l'autoritarisme impénitent de la Chine. Ces préoccupations sont fondées, mais le discours recèle une certaine rudesse qui rend compte d'autre chose qu'une simple préoccupation pour les changements de puissance relative. Un sentiment palpable de trahison s'infiltré dans ce débat, plus évident à Washington, mais présent également à Ottawa. La dictature de Xi est un affront à quatre décennies de mobilisation visant à accorder à des millions de gens, en Chine, les bénédictions de la démocratie. Peu importe que des observateurs perspicaces, comme James Mann (2007), aient prévu depuis longtemps que le monopole brutal du Parti communiste chinois sur le pouvoir pourrait durer, ou que d'autres aient reconnu l'intérêt manifestement personnel qui a incité des élites occidentales concernées



# Puisque la survie de l'État n'a jamais été en cause, les Canadiens pouvaient se permettre d'être moins intransigeants que les autres; une certaine supériorité morale se glissait dans notre image de l'internationalisme.

à affirmer autre chose (Mulroney, 2020). En évoluant conformément à sa propre longue histoire et à sa culture politique spécifique, la Chine a défié l'allégation de l'universalité de la démocratie et du respect des droits de la personne, remettant en cause un pilier de l'ordre international postérieur à la Guerre froide et la raison d'être de la politique étrangère occidentale.

Traiter avec la Chine a toujours rendu les Canadiens fiers de leur rôle dans le monde. De l'impulsion missionnaire qui a éclairé les échanges Canada-Chine au XIX<sup>e</sup> siècle à l'ouverture presciente de Pierre Trudeau à la Chine et aux missions d'Équipe Canada plus récemment, les Canadiens croyaient que ce qu'ils recherchaient était ce qu'il y avait de mieux pour le Royaume du Milieu. Les efforts pour promouvoir la démocratie et la prospérité mutuelle recelaient la promesse d'un résultat « tout gagnant » pour toutes les parties concernées. La déception que les choses aient tourné autrement, sans égard vraiment au grief justifié concernant les « deux Michael », explique un peu pourquoi il est si difficile d'élaborer une politique valable avec la Chine. Il ne s'agit ici de minimiser les nombreux autres facteurs qui compliquent nos relations bilatérales et surtout, parmi elles, la diplomatie de plus en plus affirmée du « guerrier-loup » (Zhu, 2020). Par contre, ce qui ne facilite pas les choses, c'est le ressentiment contrarié, à Ottawa comme ailleurs, concernant l'autoritarisme persistant de Beijing. Il est certain que la leçon principale, après un demi-siècle de contact avec la Chine, est l'importance de voir le monde tel qu'il est, plutôt que tel que nous croyons le voir ou souhaiterions qu'il soit.

Dans une certaine mesure, tous les États exagèrent les menaces. C'est la simple prudence dans un monde où il n'y a pas d'autorité supérieure protectrice, où ne pas dériver du côté de la prudence peut s'avérer fatal (Mearsheimer, 2001). Par contre, le sentiment de trahison que ressentent le Canada et nombre de partenaires de même optique à l'endroit la Chine de Xi a provoqué une distorsion plus poussée de cette tendance. Un sentiment analogue amplifie notre répugnance envers la Russie de Poutine, bien que, en l'occurrence, les souvenirs des efforts occidentaux pour exporter les lumières de la démocratie se soient estompés. Dans les deux cas, par contre, le résultat est de rendre Poutine et Xi beaucoup plus puissants qu'ils ne le sont tout en négligeant les grands défis auxquels l'un et l'autre font face. Nous avons raison d'accentuer, et d'essayer de corriger, les problèmes qui affligent la démocratie en 2022, mais dans le processus, nous risquons de minimiser le fait que nos rivaux autoritaires ne sont pas mieux lotis.

Quelque troublée que soit l'entreprise démocratique contemporaine (et les commémorations de l'assaut du 6 janvier 2021 sur le Capitole aux É.-U. nous rappellent qu'elle est en effet troublée), la cause autoritaire demeure affligée par les lacunes fondamentales de sa propre évolution, la fuite des capitaux et surtout la corruption chronique. Même si l'étude récente de Yuen Yuen Ang (2020) fait clairement ressortir de quelle façon, du moins dans le cas de la Chine, la corruption ne présage aucunement une chute imminente, les biens à l'étranger, les investissements et les choix pédagogiques des diverses élites antidémocratiques, notamment chinoises, donnent un démenti à l'absence de foi dans la solidité de leurs propres institutions. Les

insécurité résultantes se reflètent dans les craintes viscérales de « révolution de couleur » exprimées dans le discours officiel, tant en Chine qu'en Russie, et dans les sommes énormes que l'une et l'autre consacrent aux appareils de sécurité intérieure pour l'empêcher (Sarty, 2020). L'analyse, le piratage et l'exploitation des médias sociaux par lesquels Beijing et Moscou essaient de corrompre les sociétés occidentales et qui ont nourri leur image de menaces toutes puissantes à notre sécurité et à notre bien-être sont en fait des signes de leur faiblesse relative. Ce sont les efforts de ces régimes de se retrouver du mauvais côté de l'histoire pour contrer l'attraction tenace à l'égard des libertés occidentales avec le seul outil grossier à leur disposition (Sarty 2021). La guerre en Ukraine en est un exemple tragique. Rien de tout cela ne vise à réduire les propres défis internes de l'Occident démocratique. Par contre, c'est un rappel de l'importance de la perspective comparative. Toute difficulté ou tout recul de notre part ne signifie pas nécessairement que nos rivaux autoritaires réalisent des percées.

Pour le Canada, percevoir la Chine et la Russie comme « plus fragiles qu'effrayantes » serait un premier pas important pour placer notre propre politique étrangère sur un socle plus efficace (Sarty, 2020). Le discours manichéen et austère sur ces pays, un rappel de l'approche « chapeaux blancs c. chapeaux noirs » privilégiée autrefois par John Baird, ministre des Affaires étrangères, ne rend aucunement service au Canada (MacKinnon et coll., 2015). Au lieu de dénigrer de loin et d'applaudir à nos valeurs, nous devons entreprendre une évaluation sérieuse, approfondie et éclairée de nos intérêts nationaux et de la façon de les faire valoir dans un monde non réceptif. Ce conseil ne sera pas accueilli à bras ouverts par ceux qui sont habitués à percevoir les affaires internationales comme un domaine aux beaux discours intéressés et aux appels faciles à l'électorat local. Par contre, il convient mieux aux exigences des politiques mondiales du siècle actuel que les formules réflexives du passé.

Il ne s'agit pas simplement d'atteler le Canada à la tâche. Essayer de comprendre un monde où les démocraties sont mises à rude épreuve soulève des questions d'importance sur la cause démocratique dans son ensemble. Que son devenir fasse l'objet de doutes n'a rien

d'étonnant. Francis Fukuyama (1989) avait raison lorsqu'il a qualifié [*traduction*] « de fin de l'histoire » le triomphe de l'idéal libéral démocratique. J'ai exercé toute ma vie dans le domaine des affaires russes et chinoises et je peux affirmer avec une certaine conviction que la capacité d'attraction de cet idéal dépasse de loin tout ce que Beijing ou Moscou ont à offrir. L'intention de nos rivaux va contre nos intérêts et il faut y faire obstacle. Par contre, rien ne permet de croire que le « leurre » du poutinisme ou la dictature de Xi écarteront l'attrait global des sociétés et des marchés libres, qui s'étend, de manière sélective mais importante, aux mêmes élites autoritaires qui s'y opposent.

Les péchés d'omission et de commission, pilotés par Washington et soutenus par ses alliés, ont dissipé le triomphe de l'Ouest dans la Guerre froide et aidé à libérer les forces qui nous menacent de l'extérieur comme de l'intérieur. Les machinations des Russes en Ukraine sont non seulement le reflet de la détermination de Moscou de contester à nouveau la chute de l'Union soviétique, mais également des lacunes de notre propre gestion de la défaite de la Russie dans la Guerre froide. L'Ouest pourrait difficilement être jugé responsable de la menace qu'est la Chine de Xi, mais des décennies d'aveuglement et d'intérêt égocentrique ont amplifié la difficulté. Et même si les origines du recul de la démocratie débordent de beaucoup la portée des présentes, il y a certainement quelque chose dans l'argument de Ben Rhodes (2021), à savoir que les éléments de dysfonctionnement dans l'Amérique post-11 septembre — l'argent de la corruption en politique et la démonisation de l'« autre » étranger — ont trouvé écho dans les manuels des principaux potentats autoritaires, de Viktor Orban en Hongrie à Vladimir Poutine.

Il faut revoir l'idée qu'il est possible de rendre le monde sécuritaire pour la démocratie. Il est certain que la débâcle d'août 2021 à Kaboul, à la suite des événements qui se sont déroulés en Syrie, en Lybie, en Irak et même pendant la guerre du Vietnam, justifie l'affirmation de John Mearsheimer (2018) selon laquelle les efforts de l'Amérique pour refaire le monde à son image est une « amère illusion ». Que cela nous plaise ou non, les valeurs au cœur même de la politique étrangère canadienne, à savoir la promotion de la démocratie et des droits de la personne avant tout, ont été validées et

enchâssées au fil du temps, précisément en raison de notre lien intime (et de celui de nos partenaires occidentaux de même optique) avec la puissance américaine. Tandis que les objectifs et l'ampleur de cette puissance évoluent, ces valeurs, réputées « universelles » lorsque cette puissance était à son sommet, pourraient prendre une forme différente.

Les répercussions à donner réfléchir, mais elles sont inévitables : « Plus que jamais, nous devons prendre notre diplomatie plus au sérieux » (Donaghy et Axworthy, 2020). À tout le moins, il faut un débat éclairé sur la question de savoir si et comment les idéaux et les prescriptions de la politique étrangère qui ont servi le Canada par le passé sont compatibles avec l'éventail très inquiétant des défis auxquels nous faisons face en 2022. Si (et c'est un « SI ») la volonté politique nécessaire peut être dégagée, le Canada pourrait au moins établir clairement sa « propre orientation souverainiste » comme l'exige notre époque tumultueuse.

---

#### NOTE

1 Voir Garneau (2021).

#### OUVRAGES CITÉS

- Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Donaghy, Greg et Thomas Axworthy. 2020. « One is the loneliest number: On the world stage, Canada has been left to stand alone ». *The Globe and Mail*, le 16 janvier. [www.theglobeandmail.com/opinion/article-one-is-the-loneliest-number-on-the-world-stage-canada-has-been-left/](http://www.theglobeandmail.com/opinion/article-one-is-the-loneliest-number-on-the-world-stage-canada-has-been-left/).
- Freeland, Chrystia. 2017. « Address by Minister Freeland on Canada's foreign policy priorities ». Affaires mondiales Canada, le 6 juin. [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address\\_by\\_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html).
- Fukuyama, Francis. 1989. « The End of History? » *The National Interest* 16 (été): 3–18. [www.jstor.org/stable/24027184](http://www.jstor.org/stable/24027184).
- Garneau, Marc. 2021. « Address by the Honourable Marc Garneau, PC, MP, Minister of Foreign Affairs of Canada at the General Debate of the 76th United Nations General Assembly — "In Our Hands" ». Global Affairs Canada, le 27 septembre. [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembly.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembly.html).
- MacKinnon, Mark, Patrick Martin, Nathan Vanderklippe et Geoffrey York. 2015. « Looking back on John Baird: How he left his mark on foreign policy ». *The Globe and Mail*, le 3 février. [www.theglobeandmail.com/news/world/john-bairds-black-and-white-vision-made-him-an-effective-minister/article22774054/](http://www.theglobeandmail.com/news/world/john-bairds-black-and-white-vision-made-him-an-effective-minister/article22774054/).
- Mann, James. 2007. *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Chinese Repression*. New York, NY: Viking Penguin.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W. W. Norton & Company, Inc.
- — —. 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mulroney, David. 2020. « Open Memo to the Special Committee on Canada-China Relations ». Macdonald-Laurier Institute Commentary, juin. [https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLICCommentary\\_June2020\\_Mulroney\\_FWeb.pdf](https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLICCommentary_June2020_Mulroney_FWeb.pdf).
- Rhodes, Ben. 2021. *After the Fall: Being American in the World We've Made*. New York, NY: Random House.
- Sarty, Leigh. 2020. « The fragile authoritarians: China, Russia, and Canadian foreign policy ». *International Journal* 75 (4): 614–28.
- — —. 2021. « "East Rising, West Falling": Not So Fast, History Suggests ». *The Washington Quarterly* 44 (3): 91–106.
- Tucker, Michael. 1980. *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*. Toronto, ON: McGraw-Hill Ryerson.
- Zhu, Zhiqun. 2020. « Interpreting China's "Wolf Warrior Diplomacy" ». *The Diplomat*, le 15 mai.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Leigh Sarty est professeur auxiliaire à l'Institut de European, Russian and Eurasian Studies et agrégé supérieur à la Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, de même qu'agrégé supérieur du Bill Graham Centre for Contemporary International History, Université de Toronto. Il possède un PhD en sciences politiques et est diplômé du Harriman Institute for Advanced Study of the Soviet Union de l'Université Columbia. Il a été agent des services extérieurs canadiens de 1993 à 2021, en poste en Russie (1996–1999; 2012–2016) et à Beijing (2003–2007).

Promouvoir le commerce, l'investissement et le développement

# Renforcer la confiance par le commerce et le lancement des sommets économiques

Jennifer Levin Bonder



**T** Le premier sommet économique de la Guerre froide s'est tenu à l'extérieur de Paris, France, en novembre 1975. À la résidence d'été du président de France, les chefs d'un cercle exclusif de pays — France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et États-Unis — se sont rencontrés pour échanger leurs points de vue sur des thèmes prédéfinis touchant les crises actuelles de la monnaie et de l'énergie. On ne peut pas dire que les premiers rapports aient été vraiment positifs. Selon le journal *The New York Times*, [traduction] « ses retombées étaient si ternes qu'il semble déjà glisser doucement dans les recoins sombres que l'histoire réserve aux notes mineures au sujet d'événements insignifiants » (Shabecoff, 1975). Un porte-parole de la Maison Blanche l'a comparé à une « retraite religieuse » (ibid.), soit une sorte de déclaration de foi dans la capacité des démocraties industrielles de calmer les tempêtes économiques comme l'emploi et l'inflation, mais rien de plus. Sans des décisions politiques valables, concluait le rédacteur de *The Economist*, [traduction] « le Château Rambouillet 1975 est déjà légèrement bouchonné » (*The Economist*, 1975, 69). Malgré le pessimisme, cette première rencontre en France a fini par déboucher sur le Groupe des Sept (G7) et son complément, le Groupe des Vingt, deux institutions économiques internationales qui ont perduré à ce jour.

Depuis la conférence de Bretton Woods en 1944, le système monétaire mondial avait fonctionné sur des taux de change fixes et avec l'appui d'un Fonds monétaire international (FMI) pour compenser les déséquilibres temporaires des paiements. Par contre, conformément aux mises en garde que Robert Triffin, économiste, avait formulées devant le Congrès<sup>1</sup>, l'accumulation de dollars outre-mer — par l'intermédiaire des fonds d'aide du Plan Marshall d'après la Seconde Guerre mondiale — a jeté un doute sur la capacité du gouvernement des É.-U. de convertir les dollars en or au taux officiel de 35 \$ l'once. Une des solutions possibles était de dévaluer le dollar, mais cela n'aurait fait que punir les alliés qui avaient conservé leurs réserves, à savoir le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et le Canada.



La balance des paiements du Canada a toujours été sensible aux caprices de la politique américaine. Ces vulnérabilités ont été clairement soulignées par la nouvelle politique économique du président des États-Unis, Richard Nixon, plan dans lequel le Canada n'était plus exempté des frais supplémentaires d'importation de 10 pour cent (Goodman, 2008). Ces mesures, et l'abandon de l'étalon-or (Amadeo, 2021), ont pris le nom de Nixon Shokku — clin d'œil à la fausse hypothèse du président selon laquelle le Japon était le plus grand partenaire commercial des É.-U.

La destruction de Bretton Woods et l'établissement d'un autre ordre monétaire international n'était pas l'objectif de l'administration Nixon, mais en se fixant sur la prospérité nationale en négligeant, ou presque, les conséquences concernant la gouvernance économique internationale, c'est l'effet qui en a résulté. L'inflation et le chômage — deux phénomènes que personne auparavant croyait qu'ils puissent augmenter de concert — ont connu une hausse vertigineuse. La stagnation économique des années 1970 a acquis un nouveau mot-valise, la stagflation, et a restructuré l'ensemble du système économique.

La prétendue contagion du protectionnisme devait être freinée et Rambouillet a servi de première étape en ce sens. Se désoler que le communiqué final ne fasse aucune mention des futures rencontres, non plus que des percées politiques, comme l'a fait *The New York Times*, ne signifie pas passer à côté. L'objet de la rencontre était psychologique : restaurer la confiance en soi collective de l'Occident. Elle a tracé la voie en créant une alliance plus solide entre les démocraties libérales avancées.

Les années 1970 étaient l'horrible version brute de la politique sur le commerce, l'investissement et le développement que nous observons aujourd'hui. La Guerre froide était l'un des grands thèmes de l'histoire internationale de l'après-guerre, mais il en est de même de la mondialisation. Et la mondialisation sans gouvernance laissait dans l'ignorance la façon dont les problèmes mondiaux, par exemple le changement climatique et les crises financières, pourraient ultérieurement être gérés. Il suffit d'analyser la formulation de la déclaration conjointe de 1975 et voir comment elle pourrait tout aussi bien s'appliquer aujourd'hui :

[Traduction] Le commerce international est l'une des forces les plus puissantes pour la croissance à long terme et la réduction de l'inflation. Pour maintenir un système d'échanges ouvert, à une époque où les pressions s'accumulent vers un retour au protectionnisme, les principales nations commerçantes doivent éviter de recourir aux mesures par lesquelles elles pourraient essayer de régler leurs problèmes aux dépens des autres et qui pourraient aboutir à de regrettables événements économiques, sociaux et politiques. Il est de plus nécessaire d'élargir le commerce mondial et nous croyons que les négociations commerciales multilatérales devraient être accélérées. Elles devraient viser des réductions tarifaires substantielles et même la suppression des droits de douanes dans certains domaines, élargir de façon significative le régime des échanges agricoles et réduire les mesures non tarifaires (Dirigeants du G7, 1975).

De plus, même si cela n'a pas été reconnu à l'époque, Rambouillet constituait la première révision globale des arrangements monétaires internationaux depuis Bretton Woods. (Les pourparlers officieux qui ont commencé en France pour modifier les articles des statuts du FMI ont été ratifiés l'année suivante à la rencontre de la Jamaïque du comité intérimaire du FMI<sup>2</sup>). En échange de la promesse de Washington de maintenir des taux de change ordonnés, Paris s'est engagé à proscrire la manipulation des devises. L'historien officiel du FMI a décrit l'accord comme la « première incarnation » du nouveau dogme économique favorisant le libre-échange et l'entreprise privée de préférence à la réglementation gouvernementale (De Vries, 1986, 761).

L'exclusion délibérée du Canada de la première rencontre par le président de la France, Valéry Giscard d'Estaing, été cruciale concernant l'histoire durable des relations bilatérales du Canada avec les États-Unis et son engagement sur la scène mondiale. À l'époque, la France se classait quatrième après les États-Unis, le Japon et les Pays-Bas en termes d'investissement étranger au Canada, notamment pour l'uranium (Bothwell, 1984) et les hydrocarbures<sup>3</sup>. Même là, pour les Français, le Canada était un satellite des intérêts américains.

# Les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques promettait d'appuyer la stabilité économique et sociale à une époque où les partis communistes d'Europe se renforçaient; de nos jours, la menace provient des régimes autoritaires.

Tandis que la planification s'amorçait, le président des États-Unis, Gerald R. Ford, a dit de façon un peu tranchante au président de la France [traduction] « Je demeure fortement convaincu que la participation du Canada est justifiée, compte tenu du rôle du Canada dans le monde. Comme je vous l'ai déjà fait remarquer, le Canada est notre plus grand partenaire commercial; nos économies sont étroitement liées. Son absence de nos délibérations ne serait pas comprise dans ce pays »<sup>4</sup>. Le même jour où il a exprimé sa frustration à Valéry Giscard d'Estaing, Ford a également communiqué son exaspération aux dirigeants de la Grande-Bretagne<sup>5</sup> et de l'Allemagne<sup>6</sup>, précisant qu'il [traduction] « ne pouvait pas croire que notre collègue français persisterait dans une prise de position qui ne pouvait que déroger aux promesses de l'initiative ». Que la rencontre ne comptât pas trop de participants était logique, mais si l'Italie pouvait être invitée pour renforcer son gouvernement favorable à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) devant une menace communiste, il est évident que le Canada, dont l'économie était plus vaste, pourrait également être inclus.

L'historien de Berkeley, Daniel J. Sargent, a écrit (2017) que les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques promettait d'appuyer la stabilité économique et sociale à une époque où les partis communistes d'Europe se renforçaient; de nos jours, la menace provient des régimes autoritaires.

Les Américains étaient si certains de la participation du Canada que leurs projets de communiqué de presse comportaient toujours « [Canada] » entre crochets et chaque fois que le nombre de pays était indiqué, le chiffre « [7] » était également inscrit entre crochets. Le plaidoyer de Ford n'a pas connu le succès, mais celui-ci n'a pas fait la moindre concession. Il a averti le dirigeant français : [traduction] « en toute franchise... même si j'ai convenu de venir à cette rencontre... il m'est difficile, dans les circonstances présentes, d'envisager des rencontres futures de ce genre »<sup>7</sup>. Intentionnellement ou non — en n'étant pas exempté des frais supplémentaires prévus par le président Nixon — ou fortuitement, Ford n'a pas pu faire valoir son point; ces expériences ont fait paraître les États-Unis comme un voisin peu fiable.

La politique étrangère canadienne est passée au réalisme, car le premier ministre, Pierre Trudeau, a reconnu la République populaire de Chine, augmenté l'aide étrangère et établi des relations plus étroites avec les pays en développement, par exemple l'Inde et Cuba. La révision de 1970 de la politique étrangère du gouvernement était axée sur les Nations Unies et le développement international, ainsi que les zones géographiques d'Europe, d'Amérique latine et du Pacifique (Franks, 2006a).

Le gouvernement avait confié l'étude des questions économiques touchant les États-Unis à un groupe de travail distinct dirigé par Herb Gray, qui était à l'époque le ministre du Revenu national du Canada

(Franks, 2006b). Les Canadiens attendaient avec impatience les plans du gouvernement pour limiter les répercussions de la monnaie et de la culture américaines qui semblaient vider le pays de l'intérieur. Tout cela a abouti à la création d'institutions comme l'Agence d'examen de l'investissement étranger et le Programme énergétique national; en sa qualité d'historien, Stephen Azzi (2007) a fait ressortir que l'investissement étranger était en baisse, à l'époque, de sorte l'agence que semblait être une entreprise injustifiée, si les critères étaient l'économie et non l'émotion, et le Programme énergétique national avait provoqué le ressentiment de l'Ouest canadien à l'époque et les conséquences durent toujours. Les États-Unis avaient commencé à se soucier du nationalisme canadien, mais n'ont vraiment commencé à prendre au sérieux les menaces du Canada en matière de surveillance de l'investissement étranger que lorsque le Mexique a songé à faire de même (de Onis, 1970).

Pendant ce temps, Trudeau s'est rendu en visite en France en octobre 1974 pour « faire fondre les neiges », ou dégeler les relations entre les deux pays. Ce mois-là, le secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, a rencontré le ministre canadien des Affaires étrangères, Allan MacEachen et reconnu que le Canada n'était plus un « partenaire mineur » sur la scène mondiale (Kissinger, cité dans Martin 2006).

Peu de temps après, Giscard d'Estaing a rencontré Ford. La rencontre a suscité la controverse, les journalistes ayant laissé entendre que Kissinger avait dit qu'il ne voulait pas que les deux soient laissés seuls ne serait-ce qu'un instant<sup>8</sup>. Néanmoins, en Martinique, en décembre 1974, ils ont affirmé que la collaboration officielle entre les pays les plus puissants remplacerait l'approche fondée sur les règles par l'ordre monétaire international qui avait existé dans le cadre de Bretton Woods (Lewis, 1974). Les petits pays européens de moindre importance ou les pays en développement pourraient au lieu de cela faire partie du FMI<sup>9</sup>. Son rôle serait restreint (Service de presse de la Maison Blanche, 1974); le FMI appliquerait les règles, mais ne les établirait pas. Ce cadre flottant est devenu un plan concret pour un sommet économique international.

Facteur plus important pour le Canada, du moins à l'époque, il faut mentionner la signature de l'US Trade Act de 1974 qui accordait et continue d'accorder au président le pouvoir d'appliquer unilatéralement les mesures protectionnistes. En vertu de l'article 301, le président peut, en contravention des règles énoncées dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les produits américains, non pas simplement aux États-Unis, mais également dans d'autres marchés (Levinson, 2016). C'est cet article que le président Donald Trump a invoqué contre la Chine (Représentant au commerce des États-Unis 2019), mais cet article a également été utilisé concernant le bois d'œuvre de résineux canadien (Service de recherche du Congrès, 2022).

Giscard d'Estaing ne souhaitait pas que le sommet ressemble à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ou quelque chose de classique<sup>10</sup>. Il soutenait que le Canada n'avait pas été aussi affecté par les crises économiques du début des années 1970 car son économie dépendait très fortement de l'exportation de ressources naturelles. Le Canada avait la possibilité de prendre des décisions dans les institutions existantes dont il était membre à part entière, par exemple l'OCDE, le FMI et le GATT, estimait Giscard d'Estaing (Réseau radio anglais de la SRC, 1975). Pour compenser son rejet à Rambouillet, le Canada a été nommé président d'une conférence énergétique Nord-Sud sur la coopération économique, qui a abouti à la conférence énergétique de Washington et à la création en novembre 1974 de l'Agence internationale de l'énergie<sup>11</sup>.

Sept mois après Rambouillet a eu lieu un second sommet à Porto Rico (Service de presse de la Maison Blanche, 1976). Le Canada en faisait partie, mais cette participation n'était pas dépourvue des mêmes tracasseries. Les Français voulaient que l'invitation soit formulée clairement, à savoir que le Canada n'était invité qu'en raison de sa géographie (la sienne et celle de la réunion, qui avait lieu dans l'hémisphère occidental) et à la demande du président des États-Unis. La formulation visait à assurer à la France qu'elle pourrait conserver un droit de veto sur la participation canadienne à toute activité future. La nouveauté des sommets avait déjà diminué à ce stade et les résultats étaient peu concluants, mais Porto



Rico a permis de maintenir un dialogue entre les pays du G7. Une troisième rencontre a eu lieu à Londres en mai 1977 et portait sur des mesures plus concrètes.

L'ironie est que malgré l'opposition de la France à la participation du Canada aux sommets, les liens en français faisaient partie de façon importante du programme d'aide officielle du Canada depuis 1970. Tout comme le reste du système économique, l'aide étrangère prend racine dans la réussite du plan Marshall, qui a permis de canaliser l'aide pour la reconstruction de l'Europe. Le programme du Canada a commencé pendant cette période d'optimisme, d'abord dans le cadre du Plan Colombo des années 1950 (Stairs, 2006). L'engagement du Canada visait d'abord à appuyer les pays du Commonwealth ayant acquis leur indépendance récemment en Asie, mais a plus tard été élargi à l'Afrique francophone et à l'ensemble de la Francophonie. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été fondée à cette époque et a accepté comme cible de consacrer 0,7 pour cent du PIB (maintenant, le revenu national brut) à l'aide étrangère en 1970. Le Canada n'a pas encore atteint cette cible, mais a par deux fois dépassé 0,5 pour cent (sous les premiers ministres Pierre Trudeau et Brian Mulroney). En 2013, l'ACDI a été fusionnée, non sans controverse, au ministère des Affaires étrangères du Canada (Schwartz, 2013).

En ce qui a trait aux liens avec les États-Unis, bien du temps s'est écoulé depuis que le Canada a ressenti le genre de soutien que Ford a manifesté à Rambouillet. Au bout du compte, au sommet 2018 du G7 à Charlevoix, au Québec, le président Trump a été vexé et est parti en retirant le soutien des É.-U. à la déclaration de clôture, tout en critiquant le premier ministre Justin Trudeau, le qualifiant de très malhonnête et faible (Paletta et Achenbach, 2018).

Pourtant, de ces premiers sommets, certaines leçons tiennent encore. Lorsque les administrations américaines successives ont bloqué la nomination de nouveaux juges à un tribunal de règlement des litiges de l'Organisation mondiale du commerce, le gouvernement du Canada a poursuivi les négociations en coulisses dans ce qu'il est convenu d'appeler le Groupe d'Ottawa, pour mettre au point des mesures pratiques afin de dénouer l'impasse<sup>12</sup>.

Les années 1970 ont causé un choc au système, après la forte croissance de l'après-guerre, et les pays ont été ébranlés de diverses façons. À Bretton Woods, New York a remplacé Londres en tant que centre des affaires financières et internationales. Giscard d'Estaing a utilisé les crises du dollar et de l'énergie comme occasion de refaire de son pays un centre permettant à la classe étrangère et intellectuelle de s'occuper de ces aspects. Il existait des différences idéologiques entre les pays d'Europe de l'Ouest, qui favorisaient une gestion coopérative de l'économie mondiale, et les É.-U., qui étaient enclins à laisser faire les forces du marché.

Pendant cette période, les Canadiens se sont refait une image en tant que membres actifs du Commonwealth, des Nations Unies et de l'OTAN et même proches alliés et partenaires des États-Unis. Par contre, comme l'affirmait Jennifer M. Welsh (2021), spécialiste en sciences politiques, le multilatéralisme est un moyen, non une fin.

Le G7 a été créé non pas comme cercle économique, mais en tant que tribune pour bâtir une alliance plus solide entre les démocraties libérales avancées. Un peu comme l'optimisme postérieur à la Première Guerre mondiale qui imprégnait la conférence de Locarno en 1925, l'esprit de Rambouillet était une sorte de déclaration de foi dans la capacité des démocraties industrielles de surmonter les tempêtes économiques. Souvent, pour le Canada, les orages se présentaient sous forme de protectionnisme soufflant vers le nord. En réponse à cela, le Canada a essayé diverses mesures comme les « retombées importantes » (Arnett, 1985) et les « avantages nets »<sup>13</sup>, qui souvent, se résumaient tout simplement aux emplois. Sous la présidence de Joe Biden, l'administration américaine a créé un bureau, le « Made in America Office », pour offrir aux citoyens des États-Unis les mêmes avantages (La Maison Blanche, 2021). On ne sait pas encore si la coopération peut perdurer malgré les crises les plus récentes — la COVID-19 et le changement climatique — et si cela sera même suffisant pour permettre aux Canadiens d'affronter les défis de l'avenir; dans les années 1970, Rambouillet ne devait être qu'une note en bas de page.

## NOTES

- 1 Voir [www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm\\_sc\\_03.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_sc_03.htm).
- 2 Voir [www.cvce.eu/en/obj/les\\_accords\\_de\\_la\\_jamaïque\\_kingston\\_8\\_janvier\\_1976-fr-8662ac6a-4fd2-4517-ada5-db1c8613a1ee.html](http://www.cvce.eu/en/obj/les_accords_de_la_jamaïque_kingston_8_janvier_1976-fr-8662ac6a-4fd2-4517-ada5-db1c8613a1ee.html).
- 3 « Présentation des lettres de créance de Gérard Pelletier Ambassadeur du Canada, 16 décembre 1975, » Archives de la présidence de la République, 1974–1981, AG/5(3)/342, Archives Nationales — Pierrefitte-sur-Seine (France).
- 4 Gerald R. Ford à Valéry Giscard D'Estaing, 20 octobre 1975, dans *Foreign Economic Policy, 1973–1976*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, vol. XXXI, révisé par Kathleen B. Rasmussen (Washington, DC: Office of the Historian, US Department of State, 2009), 347, <https://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v31/pdf/frus1969-76v31.pdf>.
- 5 Gerald R. Ford à Harold Wilson, *ibid.*, 348.
- 6 Gerald R. Ford à Helmut Schmidt, *ibid.*, 338.
- 7 Gerald R. Ford à Valéry Giscard D'Estaing, le 3 novembre 1975, *ibid.*, 356.
- 8 Document : « Compte rendu d'une conversation entre Henry Kissinger et Pierre Salinger – 15 décembre 1974, » File : « Conseils diplomatiques – États-Unis (1974), Archives de la présidence de la République, 1974–1981, AG/5(3)/982, Archives Nationales — Pierrefitte-sur-Seine (France).
- 9 Voir [www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm).
- 10 L'Organisation pour la coopération économique en Europe (OCEE) a été fondée en 1948 pour diriger le programme de relance européen et a été remplacée en 1961 par l'OCDE.
- 11 Voir [www.iea.org/about/history](http://www.iea.org/about/history).
- 12 Voir [www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/05/le-groupe-dottawa-et-la-reforme-de-lomc.html](http://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/05/le-groupe-dottawa-et-la-reforme-de-lomc.html).
- 13 Voir [www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/tra/h\\_lk00007.html#q8](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/tra/h_lk00007.html#q8).

## OUVRAGES CITÉS

- Amadeo, Kimberley. 2021. « What Is the Gold Standard? » *The Balance*, le 18 août. [www.thebalance.com/what-is-the-history-of-the-gold-standard-3306136](http://www.thebalance.com/what-is-the-history-of-the-gold-standard-3306136).
- Arnett, E. James. 1985. « From FIRA to Investment Canada ». *Alberta Law Review* XXIV (1): 1–24. <https://canlii.ca/t/smv6>.
- Azzi, Stephen. 2007. « Foreign Investment and the Paradox of Economic Nationalism ». Dans *Canadas of the Mind: The Making and Unmaking of Canadian Nationalisms in the Twentieth Century*, révisé par Adam Chapnick et Norman Hillmer, 63–88. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Bothwell, Robert. 1984. *Eldorado: Canada's National Uranium Company*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Congressional Research Service. 2022. « Section 301 of the Trade Act of 1974 ». Le 24 janvier. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>.
- de Onis, Juan. 1970. « Foreign Investor Concerns Mexico ». *The New York Times*, le 6 décembre. [www.nytimes.com/1970/12/06/archives/foreign-investor-concerns-mexico-new-capital-must-increase-exports.html](http://www.nytimes.com/1970/12/06/archives/foreign-investor-concerns-mexico-new-capital-must-increase-exports.html).
- De Vries, Margaret Garritsen. 1986. *The International Monetary Fund, 1972–1978*. Vol. 2. Washington, DC: IMF.
- Dirigeants du G7. 1975. « Declaration of Rabouillet », le 17 novembre. [www.g7.utoronto.ca/summit/1975rabouillet/communique.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/1975rabouillet/communique.html).
- Franks, C. E. S. 2006a. « White Paper on Foreign Policy ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/white-paper-on-foreign-policy](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/white-paper-on-foreign-policy).
- . 2006b. « Task Force on Foreign Ownership ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/task-force-on-foreign-ownership](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/task-force-on-foreign-ownership).
- Goodman, Lee-Anne. 2008. « Nixon tapes include testy Trudeau chat ». *Toronto Star*, le 8 décembre. [www.thestar.com/news/world/2008/12/08/nixon\\_tapes\\_include\\_testy\\_trudeau\\_chat.html](http://www.thestar.com/news/world/2008/12/08/nixon_tapes_include_testy_trudeau_chat.html).
- La Maison Blanche. 2021. « Fact Sheet: Biden-Harris Administration Issues Proposed Buy American Rule, Advancing the President's Commitment to Ensuring the Future of America is Made in America by All of America's Workers », le 28 juillet. [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/).
- Levinson, Marc. 2016. *An Extraordinary Time: The End of the Postwar Boom and the Return of the Ordinary Economy*. New York, NY: Basic Books.
- Lewis, Flora. 1974. « Giscard Sees Smoother U.S. Relations ». *The New York Times*, le 21 décembre. [www.nytimes.com/1974/12/21/archives/giscard-sees-smoother-us-relations.html](http://www.nytimes.com/1974/12/21/archives/giscard-sees-smoother-us-relations.html).
- Martin, Lawrence. 2006. « Accidental president put Canada in the club ». *The Globe and Mail*, le 28 décembre. [www.theglobeandmail.com/news/national/accidental-president-put-canada-in-the-club/article973602/](http://www.theglobeandmail.com/news/national/accidental-president-put-canada-in-the-club/article973602/).
- Office of the United States Trade Representative. 2019. « USTR Statement on Section 301 Tariff Action Regarding China ». Press Release, le 23 août. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/august/ustr-statement-section-301-tariff>.
- Paletta, Damian et Joel Achenbach. 2018. « Trump accuses Canadian leader of being “dishonest” and “weak” ». *The Washington Post*, le 10 juin. [www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-canada-to-show-north-korea-hes-strong-aide-says/2018/06/10/afc16c0c-6cba-11e8-bd50-b80389a4e569\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-canada-to-show-north-korea-hes-strong-aide-says/2018/06/10/afc16c0c-6cba-11e8-bd50-b80389a4e569_story.html).

Réseau radio anglais de la SRC. 1975. « G6 Summit excludes Canada in 1975 ». *Sunday Magazine*, le 16 novembre. [www.cbc.ca/player/play/1863511708](http://www.cbc.ca/player/play/1863511708).

Sargent, Daniel J. 2017. *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. New York, NY: Oxford University Press.

Schwartz, Daniel. 2013. « Should international aid serve Canada's commercial interests? » *CBC News*, le 28 mars. [www.cbc.ca/news/canada/should-international-aid-serve-canada-s-commercial-interests-1.1354022](http://www.cbc.ca/news/canada/should-international-aid-serve-canada-s-commercial-interests-1.1354022).

Service de presse de la Maison Blanche. 1974. « France—United States: Martinique Communiqué on Current Issues of Mutual Concern ». *International Legal Materials* 14 (1): 231–33. [www.jstor.org/stable/20691389](http://www.jstor.org/stable/20691389).

— — —. 1976. « Statement by the President at the Conclusion of the International Conference ». Press Release, le 28 juin. [www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0248/whpr19760628-015.pdf](http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0248/whpr19760628-015.pdf).

Shabecoff, Philip. 1975. « The Rambouillet Economic Parley: Mostly a Nonevent ». *The New York Times*, le 28 novembre. [www.nytimes.com/1975/11/28/archives/the-rambouillet-economic-parley-mostly-a-nonevent.html](http://www.nytimes.com/1975/11/28/archives/the-rambouillet-economic-parley-mostly-a-nonevent.html).

Stairs, Denis. 2006. « Colombo Plan ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/colombo-plan](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/colombo-plan).

*The Economist*. 1975. « Hangover week ». *The Economist*, le 22 novembre.

Welsh, Jennifer M. 2021. « Advancing Human Protection Through Multilateralism ». *Peace Lab* (blog), le 3 février. <https://peacelab.blog/2021/02/advancing-human-protection-through-multilateralism>.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Jennifer Levin Bonder est professeure invitée au Center for Canadian-American Studies à l'Université Western Washington. Elle était auparavant, dans l'autre université de Washington, au programme d'échanges Fulbright du Center for Canadian Studies de la School of Advanced International Studies de Johns Hopkins. Sa recherche doctorale à l'Université de Toronto porte sur l'analyse des expériences du Canada sur l'investissement étranger et la diversification des échanges. Elle est devenue captive par la politique après avoir travaillé chez Affaires mondiales Canada et a continué à rassembler les universitaires, les personnalités politiques et les praticiens à titre d'agrégée du Bill Graham Centre for Contemporary International History, Munk School of Global Affairs. Vous la trouverez sur Twitter @jenbonder.





Promouvoir le commerce, l'investissement et le développement

# Formation de nouvelles alliances géoéconomiques par les É.-U. : Évolution de la pertinence du Canada

Meredith Lilly



Dans l'essai éclairant de Jennifer Bonder, nous apprenons la difficile histoire de l'entrée du Canada dans le Groupe des Sept (G7), alliance exclusive des démocraties les plus avancées du monde par leur poids économique. En 1975, Gerard Ford, président des É.-U., a déployé des efforts incroyables pour organiser l'invitation du Canada à ce premier sommet. Pourtant, la France, pays hôte, n'a pu être convaincu et le Canada a été exclu de la rencontre initiale du Groupe des Six (G6) qui a eu lieu *sans les Canadiens*. Sans se décourager, Ford a persisté et invité le Canada à se joindre au Sommet de Porto Rico en 1976. Le Canada est demeuré membre pendant plus de 45 ans.

Bonder fait également ressortir l'objet de cette rencontre initiale : s'attaquer au chômage élevé, à la contagion protectionniste et aux graves défis inflationnistes et énergétiques des membres. Le programme était nettement économique et les solutions retenues devaient veiller à ce que les marchés demeurent ouverts et libéralisés davantage au moyen d'ententes commerciales multilatérales (Dirigeants du G7, 1975).

En réfléchissant aux facteurs qui ont influé à la fois sur la création du G7 et aux conditions de la participation du Canada, trois aspects semblent ressortir de façon particulière de nos jours.

Tout d'abord, il existe des similitudes remarquables entre les défis auxquels le G7 faisait face à l'époque et ceux que nous devons surmonter aujourd'hui. La pandémie mondiale a donné un coup d'accélérateur au nationalisme économique et au sentiment protectionniste croissants déjà en cours (Lilly, 2020). Plus récemment, les tarifs élevés de l'énergie ont eu des effets profonds sur les budgets des ménages (Fernández Alvarez et Molnar, 2021) et l'inflation a repris pour faire obstacle à la croissance économique pour la première fois depuis des décennies. De plus, l'invasion incontrôlée de l'Ukraine par Vladimir Poutine en 2022 a propulsé la Russie à nouveau au sommet de la liste des menaces mondiales à l'ordre démocratique libéral.

De plus, même si les défis sont analogues à ceux du milieu des années 1970, les membres du G7 n'ont décidément pas recours aux mêmes solutions. Aucun dirigeant politique occidental en 2022 n'osera promouvoir des

Joe Biden, poursuit les politiques industrielles de gestion du commerce et protectionnistes « Made in America » (fait aux États-Unis) lancées par son prédécesseur, Donald Trump (La Maison Blanche, 2021). De la même façon, les membres européens utilisent le poids économique de la région pour servir des programmes commerciaux à valeurs intégrées assortis de contraintes en matière d'environnement et de main-d'œuvre. À titre de pays dépendant des échanges, le Canada essaie d'adopter les deux programmes afin de préserver l'ouverture des marchés pour les biens et services canadiens. De plus, même si les deux périodes rendent compte de défis en matière d'énergie, la solution du milieu des années 1970 était d'accroître l'accès aux ressources énergétiques de façon générale et de diversifier les marchés, sans tenir compte des répercussions climatiques. Les défis énergétiques actuels sont en partie une réponse à ces décisions prises au XX<sup>e</sup> siècle. Tandis que les pays se concentrent sur le passage aux énergies propres, l'instabilité et les chocs perdureront jusqu'à ce que suffisent à la demande des approvisionnements adéquats et abordables, provenant de partenaires sécuritaires fiables (Yergin, 2021).

Enfin, l'autre enjeu fait contraste avec le rôle contemporain du G7, par rapport à ses origines, sur la question de savoir si le Canada continuera d'être considéré, à l'avenir, comme un meneur mondial pour régler les défis économiques mondiaux. L'objet de ces rencontres initiales du G6/G7 était de s'attaquer aux difficultés économiques les plus pressantes auxquelles faisaient face les démocraties libérales. Même si la politique macroéconomique et les questions commerciales figurent encore au programme dans tous les sommets des dirigeants du G7 et dans leurs communiqués, les rencontres se sont modifiées au fil du temps pour se concentrer sur les menaces à l'ordre international fondé sur des règles, menaces émanant de pays autoritaires comme la Chine et la Russie, et les mesures concernant les problèmes mondiaux comme le changement climatique et la COVID-19. Ce changement était délibéré : le G7 a pour une grande part cédé son orientation économique en créant le Groupe des Vingt (G20) en tant que tribune mondiale du dialogue économique international, afin d'inclure les grandes économies comme l'Inde et la Chine (G20, 2008). Par exemple, c'était le G20 qui a dirigé la réaction à la crise financière

## Il existe des similitudes remarquables entre les défis auxquels le G7 faisait face à l'époque et ceux que nous devons surmonter aujourd'hui.

politiques tous azimuts de libéralisation des échanges comme celles que préconisaient les dirigeants du G7 en 1975. Les communiqués récents du G7 ont remplacé les formulations de l'époque de 1975 concernant les marchés libres et ouverts en insistant sur le commerce « équitable » qui offre des « avantages réciproques » (Dirigeants du G7, 2018). Individuellement, les membres sont également moins enclins à collaborer les uns avec les autres, même si la réémergence de l'ennemi commun qu'est Poutine pourrait sonner leur ralliement. Les États-Unis se retournent de plus en plus vers l'intérieur sur le plan économique et l'administration du président,

mondiale de 2008 (Dirigeants du G20, 2008) et l'importance d'une pareille coopération multilatérale de la part d'un groupe plus important de pays ne fait aucun doute. Néanmoins, l'ambition collective des membres du G20 de formuler, de gérer et de convenir de solutions aux problèmes économiques complexes demeure souvent tiède, réduisant l'efficacité et la productivité de cette tribune.

## Adapter le G7 tandis que le poids passe de l'axe transatlantique à l'axe indo-pacifique.

Ces dernières années, certains ont soulevé des questions légitimes concernant la composition actuelle du G7, notamment en raison du fait que les projections de croissance des pays de la zone indo-pacifique éclipsent celles de certains des membres initiaux. Depuis la sortie de la Russie du G8 en 2014 et les interventions néfastes du président Trump au cours de son mandat, il y a eu des débats animés sur la question de savoir si les membres du G7 représentent le groupe approprié de pays pour relever les défis mondiaux du XXI<sup>e</sup> siècle. On reconnaît de plus en plus que la démocratie est menacée et que les démocraties libérales doivent coopérer et harmoniser leurs intérêts : tout doute qui subsisterait à cet égard a été balayé par le président Poutine. Tandis que sa guerre contre l'Ukraine peut rassembler et recentrer les pays du G7 sur cette fin nouvelle, il ne faudrait pas oublier qu'en toile de fond, d'autres songent à la possibilité d'élargir le G7 afin de corriger sa préférence pour l'axe transatlantique. À titre d'exemple, Boris Johnson, premier ministre du R.-U., a préconisé que le G7 soit élargi et devienne le D 10, tribune des 10 principales démocraties, afin de contrer la Chine et d'améliorer la résilience dans les chaînes mondiales d'approvisionnement (Brattberg et Judah, 2020). Même si le D-10 a pour le moment été rejeté, le Royaume-Uni a inclus les trois nouveaux membres éventuels dans le Sommet 2021 du G7 : l'Australie a été invitée pour une troisième année consécutive, en même temps que l'Inde et la Corée du Sud. Il est peu probable que l'Inde se joigne au G7 de façon permanente à court terme, mais l'Australie<sup>1</sup> et la Corée du Sud<sup>2</sup> sont promises à une croissance économique impressionnante et à une plus grande importance géopolitique dans les prochaines décennies. Leur volonté récente

d'imposer des sanctions contre la Russie de concert avec les membres du G7 permet de penser que ces deux pays se préparent peut-être à assumer des leaderships de plus grande envergure sur la scène mondiale.

Même s'il est trop tôt pour saisir vraiment les répercussions de la guerre actuelle de Poutine en Ukraine sur les tendances économiques mondiales, il est probable que la croissance économique mondiale continuera à dériver de l'axe transatlantique vers l'axe indo-pacifique. De la sorte, plutôt que de renforcer le G7, la solution sera *peut-être* de créer un nouvel ensemble d'alliances sur mesure entre partenaires « de même optique » pour relever les défis géoéconomiques qui découlent de l'importance accrue de la région. D'après certaines données, l'administration Biden cherche à piloter un effort en ce sens, à la fois pour répondre au défi que présente la Chine, tout en reconnaissant, par leur présence, les intervenants économiques les plus influents de la région. En analysant les rencontres « minilatérales » récentes pilotées par les É.-U., il semblerait que l'administration Biden préfère faire appel à de petits groupes de pays pertinents pour se concentrer sur les enjeux régionaux naissants. À titre d'exemple, le dialogue quadrilatéral sur la sécurité (« Quad ») réunissant l'Australie, l'Inde, le Japon et les États-Unis, porte sur la stabilité géopolitique dans la région indo-pacifique, compte tenu de la montée de la Chine (Département d'État des États-Unis, 2022). Dans sa stratégie indo-pacifique, la Maison Blanche fait état à diverses reprises du raffermissement d'alliances avec des pays de la région, par exemple l'Australie et le Japon (La Maison Blanche, 2022). Par contre, il y est aussi question des rôles de l'Union européenne, de la France et du Royaume-Uni en tant qu'alliés dans ces efforts. Le document de 18 pages ne fait aucunement état du Canada.

## Tensions canado-américaines sur le commerce avec la Chine

Contrairement au capital diplomatique et politique que les États-Unis étaient disposés à injecter en 1975 pour garantir la participation du Canada au G7, rien ne prouve que l'administration Biden voie dans le Canada un membre essentiel de ces nouvelles tables décisionnelles pour le siècle indo-pacifique.

Plutôt que d'affronter cette réalité avec indignation, le Canada pourrait réfléchir à certaines des raisons possibles. Au cours de l'époque du président Ford, on pouvait largement se fier au Canada pour appuyer et promouvoir la majorité des priorités des États-Unis aux tables multilatérales. Tandis que le Canada demeure fiable pour les États-Unis dans nombre de dossiers, lorsqu'il s'agit du commerce avec la Chine, notre voisin du Sud voit le Canada comme fragile.

À titre d'exemple, en 2015, le président Barack Obama était profondément opposé à la création de la Banque asiatique d'investissement dans l'infrastructure (AIIB) pilotée par la Chine et pressait les alliés de ne pas y adhérer (Allen-Ebrahimian, 2015); tandis que tous les pays européens du G7 s'y sont joints de toute façon, le premier ministre canadien, Stephen Harper, ainsi que le premier ministre du Japon, Shinzo Abe, ont choisi de veiller à ce que leurs pays ne s'y joignent pas. Pourtant, l'année suivante, le premier ministre Justin Trudeau a renversé la décision de son prédécesseur, amorçant la demande du Canada de se joindre à l'AIIB au cours de sa première visite officielle en Chine en 2016 (Lilly, 2018). Sous l'administration Trump, la détermination de Trudeau à établir des liens plus fermes avec la Chine inquiétait tant les responsables américains au commerce que l'ambassadeur, Robert Lighthizer, a insisté sur une clause du nouvel accord Canada-États-Unis-Mexique, (ACEUM, connu sous le nom d'Accord États-Unis-Mexique-Canada ou AEUMC), exigeant des parties qu'elles se servent avis mutuellement de projets d'amorcer des négociations de libre-échange avec les économies non marchandes<sup>3</sup>.

Même le pire litige commercial entre le Canada et les États-Unis au cours de la dernière décennie peut être retracé à l'angoisse des É.-U. concernant la Chine. Les rapports de la Bibliothèque du Congrès des É.-U. (Service de recherche du Congrès, 2021) et du département du Commerce (2018) font ressortir que la principale raison pour laquelle le Canada n'a pas été exempté en 2018 des tarifs douaniers sur l'acier prévus à l'article 232 de la loi américaine était attribuable aux préoccupations concernant la réticence du Canada à gérer le surcroît de capacité de la Chine en appliquant la réexpédition aux États-Unis. À la levée des tarifs après la conclusion d'une nouvelle entente sur l'Accord

de libre-échange nord-américain, l'ACEUM, le Canada a également imposé des protections sur les importations d'acier afin de gérer le détournement des échanges commerciaux et de renforcer les mesures d'application sur la réexpédition, réglant ainsi les préoccupations des É.-U.<sup>4</sup>.

Même si la détention illégale par la Chine des Canadiens Michael Spavor et Michael Kovrig en 2018 a gâché les relations bilatérales du Canada avec la Chine, Ottawa n'a perçu aucun sentiment d'urgence à développer son approche commerciale et économique avec ce pays à la suite de la libération de ces deux personnes en 2021. Le silence politique et la négligence bilatérale seraient peut-être la nouvelle stratégie du gouvernement. Néanmoins, le refus de Trudeau de rendre une décision officielle sur des dossiers comme Huawei et la 5G ont consterné les responsables du commerce et de la sécurité des É.-U. Ils sont encore plus abasourdis par la décision prise par le Canada, en décembre 2021, touchant la vente à une entreprise d'État chinoise, pour un milliard de dollars, de la mine de lithium appartenant au Canada en Argentine. Le lithium est un élément clé des batteries des véhicules électriques et est nécessaire pour alimenter la transition vers des véhicules à énergie propre. Le Canada a refusé de mener un examen exhaustif en matière de sécurité nationale, car cela aurait exigé des consultations officielles avec les États-Unis et d'autres alliés et aurait fait ressortir les préoccupations géoéconomiques concernant le projet de transaction (Comité permanent de l'industrie et de la technologie, 2022). Le résultat est que les membres du Congrès ont écrit à la Maison Blanche en février 2022 (Madan, 2022) pour remettre en question l'engagement du Canada à coopérer avec les États-Unis concernant les minéraux essentiels (Gouvernement du Canada, 2020) et à régler la menace stratégique représentée par la domination de la Chine dans ce secteur.

## Établir un juste équilibre dans la stratégie indo-pacifique du Canada

Tandis que le Canada lutte pour définir les objectifs futurs de sa relation bilatérale avec la Chine, les responsables canadiens cherchent à faire progresser les relations commerciales et économiques avec d'autres pays de la



région indo-pacifique (Bureau du Premier ministre, 2021). Même si les relations canado-américaines ne sont pas essentielles pour atteindre ces objectifs, les intérêts américains ne peuvent être laissés de côté. Comme le font ressortir les exemples qui précèdent, le Canada a trop souvent coordonné ses efforts pour accroître les relations internationales avec la Chine de manière allant à l'encontre de sa relation commerciale essentielle avec les États-Unis. Ces derniers seront toujours le partenaire commercial le plus important et le plus grand du Canada. Comparativement aux autres membres du Partenariat transpacifique global et progressif (PTPGP), le Canada et le Mexique dépendent tout particulièrement du commerce avec les États-Unis, qui représente jusqu'à 60 pour cent des échanges bilatéraux pour les deux pays. Pourtant, les échanges avec les États-Unis interviennent pour moins de 20 pour cent du commerce bilatéral pour tous les autres pays du PTPGP qui sont pour la plupart plus ouverts au commerce avec la Chine. De la sorte, il est essentiel que le Canada aborde ses efforts de diversification des échanges avec la région de manière prudente comparativement aux intérêts de notre voisin du Sud.

Continuer à cultiver les relations avec les partenaires du PTPGP devrait être le principal axe commercial du Canada dans la région. La Chine et les États-Unis n'en sont pas membres, ce qui offre au Canada l'occasion de travailler avec les membres dirigeants, notamment le Japon et l'Australie, pour façonner l'avenir du PTPGP en accueillant de nouveaux membres, par exemple Taïwan (Lilly, 2021). Une participation plus poussée avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Corée et l'Inde, suppose également des efforts importants qui peuvent être déployés en même temps que ceux des États-Unis. De plus, le Canada ne saurait oublier qu'il fait concurrence aux États-Unis (La Maison Blanche, 2022), à l'Union européenne (Commission européenne, 2021), au Japon (Policy Exchange, 2020), au Royaume-Uni (ibid.) et à l'Australie (Gouvernement de l'Australie, 2017) pour exercer une influence dans la région. Ces pays ont déjà des stratégies indo-pacifique ramifiées et bien en place, qui portent sur les questions de commerce et d'économie, mais également de sécurité et de défense collective, de politique étrangère, d'intervention environnementale et de développement démocratique.

## Conclusion

En revenant à l'essai de Bonder, ce qui ressort si clairement d'une analyse des efforts de Ford pour inclure le Canada dans le G7 est la mesure dans laquelle cette tribune s'est éloignée de son intention initiale, à savoir le commerce et l'économie. Le Canada peut maintenant marquer sa propre part des efforts économiques et commerciaux multilatéraux d'envergure, ce qui est manifestement positif. Par contre, il pourrait y avoir à plus long terme des difficultés à surmonter, ce qui se dégage clairement des mesures de l'administration Biden pour créer de nouveaux groupes n'incluant pas le Canada afin de relever les défis géoéconomiques futurs. Le Canada doit trouver d'autres façons d'être utile et pertinent pour les dossiers du commerce et de l'économie de notre voisin du Sud dans la région indo-pacifique. Un soutien actif à la souveraineté de Taïwan, des règles pour le commerce numérique, la sécurité énergétique et la résilience de la chaîne d'approvisionnement sont autant de possibilités de collaboration qui sont conformes aux priorités canadiennes.

Il reste aussi que la coopération Canada-É.-U. est importante dans les relations internationales plus larges du Canada. D'autres pays, qui voient en partie dans leur propre engagement avec le Canada un mécanisme pour comprendre et influencer les États-Unis dans le sens de leurs propres objectifs, surveillent comment est perçue l'influence du Canada aux États-Unis. Par exemple, la négociation d'ententes commerciales bilatérales avec le Canada est souvent perçue comme un pas vers des négociations ultérieures avec les États-Unis. Les relations du Canada avec les États-Unis se sont visiblement détériorées au cours des années de Trump à la présidence et posaient moins problèmes lorsque de nombreux autres pays formaient un front d'opposition au style de leadership et à la façon dont notre voisin abordait la politique étrangère (Wike et coll., 2021a). Pourtant, continuer d'entretenir des perceptions négatives à l'égard des États-Unis après la fin de la présidence de Trump (même comparativement à la façon dont les autres pays perçoivent les États-Unis) peut atténuer l'impression que les Canadiens peuvent encore interpréter les signaux rouge-blanc-bleu (Wike et coll., 2021b).

Le Canada est un pays de citoyens qui, à tout le moins partiellement, se définissent culturellement comme « non américains ». Dans une certaine mesure, la critique des Canadiens à l'endroit des États-Unis est un reflet naturel de la proximité presque familiale de leur relation (Alden, 2021). Lorsque Trump était président, nombre de Canadiens estimaient ne plus reconnaître leurs cousins étatsuniens, se souvenant avec nostalgie des jours « copain-copain » entre Barack Obama et Trudeau. Pourtant, le Canada tend à minimiser les retombées découlant du fait d'être voisin des États-Unis, même dans les périodes difficiles. Les défis bilatéraux du Canada avec cette grande puissance du Sud sont minuscules comparativement à ceux qu'affrontent les puissances secondaires et intermédiaires jouxtant la Chine et la Russie. Il est essentiel que les Canadiens maintiennent une perspective claire et reconnaissent les énormes avantages découlant de cette relation sur les plans de la sécurité et de l'économie, même si chaque pays cherche de façon indépendante de nouvelles relations commerciales et économiques.

#### NOTES

- 1 Voir <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>.
- 2 Voir [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/projected-gdp-ranking-2030\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/projected-gdp-ranking-2030_en).
- 3 Voir [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32\\_Exceptions\\_and\\_General\\_Provisions.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32_Exceptions_and_General_Provisions.pdf).
- 4 Voir [www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/steel\\_alum-acier\\_alum.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/steel_alum-acier_alum.aspx?lang=fra).

#### OUVRAGES CITÉS

- Alden, Edward. 2021. « The Human Cost of Endless Pandemic Border Closures ». *Foreign Policy*, le 26 février. <https://foreignpolicy.com/2021/02/26/covid-19-pandemic-border-closures-travel-restrictions-human-cost/>.
- Allen-Ebrahimian, Bethany. 2015. « Obama Is Sitting Alone at a Bar Drinking a Consolation Beer ». *Foreign Policy*, le 1 avril. <https://foreignpolicy.com/2015/04/01/obama-china-bank-aibi-policy/>.
- Brattberg, Erik et Ben Judah. 2020. « Forget the G-7, Build the D-10 ». *Foreign Policy*, le 10 juin. <https://foreignpolicy.com/2020/06/10/g7-d10-democracy-trump-europe/>.
- Bureau du premier ministre. 2021. « Minister of Foreign Affairs Mandate Letter », le 26 décembre. <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>.
- Congressional Research Service. 2021. « Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress », le 18 mai. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45249.pdf>.

- Comité permanent de l'industrie et de la technologie. 2022. « Evidence ». le 4 février. [www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INDU/reunion-6/temoignages](http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INDU/reunion-6/temoignages).
- Commission européenne. 2021. « Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific », le 16 septembre. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication\\_2021\\_24\\_1\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf).
- Department of Commerce. 2018. *The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended*. [www.commerce.gov/sites/default/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](http://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf).
- Département d'État des États-Unis. 2022. « Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific ». Communiqué, le 11 février. [www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/#.YgZsBUslfeo.twitter](http://www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/#.YgZsBUslfeo.twitter).
- Dirigeants du G7. 1975. « Declaration of Rambouillet », le 17 novembre. [www.g7.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communiqu.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communiqu.html).
- . 2018. « The Charlevoix G7 Summit Communiqué », le 9 juin. [www.g7.utoronto.ca/summit/2018charlevoix/communiqu.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/2018charlevoix/communiqu.html).
- Dirigeants du G20. 2008. « Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy », le 15 novembre. [www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html](http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html).
- Fernández Alvarez, Carlos et Gergely Molnar. 2021. « What is behind soaring energy prices and what happens next? » Commentary. International Energy Agency, le 12 octobre. [www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next](http://www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next).
- G20. 2008. *The Group of Twenty: A History*. [www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf).
- Gouvernement de l'Australie. 2017. *2017 Foreign Policy White Paper*. [www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf](http://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf).
- Gouvernement du Canada. 2020. « Canada and U.S. Finalize Joint Action Plan on Critical Minerals Collaboration ». Communiqué, le 9 janvier. [www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2020/01/canada-and-us-finalize-joint-action-plan-on-critical-minerals-collaboration.html](http://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2020/01/canada-and-us-finalize-joint-action-plan-on-critical-minerals-collaboration.html).
- La Maison Blanche. 2021. « Executive Order on America's Supply Chains », le 24 février. [www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/).
- . 2022. « Indo-Pacific Strategy of the United States », février. [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf).
- Lilly, Meredith B. 2018. « International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government's Progressive Trade Agenda ». Dans *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, révisé par N. Hillmer et P. Lagassé, 125–44. Canada and International Affairs. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-73860-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-73860-4_7).
- . 2020. « Hewers of wood and drawers of water 2.0: how American and Chinese economic nationalism influence Canadian trade policy in the twenty-first century ». *Canadian Foreign Policy Journal* 26 (2): 167–81. [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2020.1750444](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2020.1750444).
- . 2021. « Advancing Trade with the Indo-Pacific: Canada's Role in Welcoming New Members to the CPTPP ». Canadian Global Affairs Institute Policy Perspective, juin. [www.cgai.ca/advancing\\_trade\\_with\\_the\\_indo\\_pacific\\_canadas\\_role\\_in\\_welcoming\\_new\\_members\\_to\\_the\\_cptpp](http://www.cgai.ca/advancing_trade_with_the_indo_pacific_canadas_role_in_welcoming_new_members_to_the_cptpp).
- Madan, Richard. 2022. « U.S. lawmakers blast Canada over sale of lithium mining company to Chinese firm ». CTV News, le 23 février. [www.ctvnews.ca/politics/u-s-lawmakers-blast-canada-over-sale-of-lithium-mining-company-to-chinese-firm-1.5793505](http://www.ctvnews.ca/politics/u-s-lawmakers-blast-canada-over-sale-of-lithium-mining-company-to-chinese-firm-1.5793505).

Policy Exchange. 2020. *A Very British Tilt: Towards a new UK strategy in the Indo-Pacific Region*. An interim report by the Policy Exchange's Indo-Pacific Commission. <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/A-Very-British-Tilt.pdf>.

Wike, Richard, Jacob Poushter, Laura Silver, Janell Fetterolf et Mara Mordecai. 2021a. *America's Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden*. Pew Research Center, le 10 juin. [www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/](http://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/).

Wike, Richard, Laura Silver, Janell Fetterolf, Christine Huang et J. J. Moncus. 2021b. *What People Around the World Like – and Dislike – About American Society and Politics*. Pew Research Center, le 1<sup>er</sup> novembre. [www.pewresearch.org/global/2021/11/01/what-people-around-the-world-like-and-dislike-about-american-society-and-politics/](http://www.pewresearch.org/global/2021/11/01/what-people-around-the-world-like-and-dislike-about-american-society-and-politics/).

Yergin, Daniel. 2021. « Why the Energy Transition Will Be So Complicated ». *The Atlantic*, le 27 novembre. [www.theatlantic.com/international/archive/2021/11/energy-shock-transition/620813/](http://www.theatlantic.com/international/archive/2021/11/energy-shock-transition/620813/).

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Meredith Lilly est professeure agrégée et titulaire de la chaire Simon Reisman en politique économique internationale à l'Université Carleton et directrice associée du programme de la Norman Paterson School of International Affairs. Elle est chercheure distinguée de niveau national et possède une vaste expérience de l'élaboration des politiques publiques et des processus décisionnels du pouvoir exécutif. Elle a auparavant servi comme conseillère aux affaires étrangères et au commerce international pour Stephen Harper, premier ministre du Canada, et au Cabinet du premier ministre, a supervisé les négociations de libre-échange du Canada avec l'Union européenne, la Corée du Sud et le Partenariat transpacifique. Elle a pris part à des visites d'arrivée et de départ du premier ministre avec des dirigeants étrangers, notamment lors des sommets du Groupe des Sept, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique et de dirigeants nord-américains. Ses recherches portent sur les relations commerciales nord-américaines, la stratégie de diversification des échanges du Canada et les sanctions économiques. Elle est membre du comité consultatif du sous-ministre sur le commerce international, membre du conseil consultatif de l'Institut canadien des affaires mondiales et déléguée canadienne au Forum de l'Amérique du Nord. Elle rencontre périodiquement les représentants des gouvernements étrangers et joue fréquemment le rôle de commentatrice des médias sur la stratégie commerciale canadienne.





PRESIDENT  
OF THE COUNCIL

RAL

# Les communications, la technologie et la politique étrangère canadienne

Heidi Tworek

**E**n 1902, le fossé matériel séparant le Dominion du Canada et le Commonwealth d'Australie a été comblé au moyen d'un câble sous-marin, offrant ainsi aux deux plus grandes colonies de l'Empire britannique un contact téléphonique direct. » Un étudiant de maîtrise de l'Université de Sydney a présenté le thème de sa thèse par cet énoncé en 1986. Dans sa thèse de 268 pages, cet étudiant analysait les origines et les frictions entourant la pose de ce câble, qui était le « premier ouvrage public entrepris conjointement par la Grande-Bretagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les colonies d'Australie »<sup>1</sup>.

Ainsi que l'étudiant l'a découvert, le câble est né d'une proposition australienne et canadienne d'abord formulée dans les années 1880. Le plan concernant la connexion du câble du Pacifique a été proposé par l'ingénieur en chef du Canadien Pacifique, Sandford Fleming. Malgré l'opposition des principales sociétés de câble établies en Grande-Bretagne, l'Eastern & Associated, les politiciens britanniques du milieu des années 1890 ont vu dans le câble du Pacifique un élément essentiel pour créer une « route totalement britannique » autour du monde. Les câbles reliant l'Empire britannique ou les colonies feraient désormais le tour du globe. Pour les responsables britanniques, toujours plus soupçonneux de leurs rivaux allemands, cette sécurité des communications semblait essentielle.

Les communications canadiennes étaient inséparables des grandes politiques impériales, coloniales et mondiales, comme l'a illustré cet étudiant. Cet étudiant est actuellement le premier ministre de la Colombie-Britannique, John J. Horgan. À ce qu'il paraît, personne ne lui a jamais demandé quelles leçons de politique il a tirées de sa thèse. Par contre, il semble que l'histoire des communications canadiennes peut avoir sa pertinence au regard des politiques contemporaines.

Les thèses d'histoire comme celle de Horgan soulèvent une question encore plus globale : dans quelle mesure le Canada a-t-il essayé de s'adapter aux intervenants dominants des communications internationales, à savoir la Grande-Bretagne ou plus tard, les États-Unis? Comme nous le verrons ici, le Canada a choisi de demeurer un intervenant politique dans les communications, contrairement aux autres puissances intermédiaires comme la Suisse. Fait encore plus intéressant, le Canada a opté pour intervenir politiquement dans les communications en même temps qu'il agissait de façon très différente dans d'autres nouveaux domaines technologiques, par exemple l'aviation. Au milieu des années 1940, le Canada a décidé d'agir comme la Suisse en ce qui a trait à l'aviation. Et pourquoi pas dans les communications?

Pour répondre à cette question dans le présent essai, nous nous concentrerons sur le rôle du Canada dans deux organismes internationaux, à savoir l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Dans l'UIT, le Canada a fait équipe avec le Commonwealth et les pays d'Europe pour bloquer une vision étasunienne des communications mondiales. Par contre, à long terme, les États-Unis ont bel et bien

mondiale. C'était une tentative de réglementer le monde selon la perception des Alliés dans tous les domaines, de l'agriculture à l'aviation.

Ajoutons que pendant ces années, le Canada a appliqué une politique étrangère plus indépendante. Notre modèle était le rôle d'Ottawa dans la fondation de l'OACI. En 1944, le gouvernement des États-Unis a convoqué à Chicago une conférence pour créer un organisme international de réglementation de l'aviation. Malgré le consensus global sur l'importance de la réglementation internationale, des tensions flottaient concernant les enjeux commerciaux, par exemple les routes.

L'emplacement de la nouvelle organisation a aussi suscité des luttes. Son siège social semblait symboliser l'orientation des relations internationales de l'après-guerre. Les Européens craignaient que les Américains dominent les cieux, tandis que les Américains croyaient que l'espace aérien devrait être ouvert à la libre concurrence. Cette concurrence, en retour, assurerait la domination étasunienne en tirant parti de sa position prépondérante. En 1945, environ 72 pour cent du commerce aérien mondial était sous le contrôle des États-Unis (MacKenzie, 2010).

Tandis que les pourparlers concernant le siège social s'animaient, le Canada s'est placé en tant que solution de compromis entre les craintes européennes et les aspirations américaines. Lors de la conférence de Chicago, nos voisins du Sud ont proposé de trouver un endroit au Canada et ont obtenu l'appui des pays d'Amérique latine. Les Français y ont opposé Paris. Même si le Canada était un pays du Commonwealth, les Britanniques craignaient qu'Ottawa soit trop près des États-Unis. En lieu et place, on a proposé Montréal. De plus, cette ville bilingue soulageait les préoccupations françaises à propos de la langue.

L'OACI s'est concentrée sur les normes techniques et la sécurité, de préférence aux questions commerciales, comme l'a relevé Alan Dobson (2017) dans son histoire de l'organisation. Par contre, ces normes ont été à l'origine de l'expansion du tourisme de masse à compter des années 1950. L'OACI a créé et maintient encore à jour les normes et les pratiques recommandées (SARP) pour le contrôle aérien et le fonctionnement des transporteurs aériens. Tandis que grandissaient

## **Les actions du Canada au milieu des années 1940 laissent penser qu'il existe de nombreuses façons, pour un pays, de servir ses intérêts dans les communications et la technologie.**

mondialisé leur vision des communications par l'intermédiaire de Hollywood, des satellites et des plateformes des médias sociaux. Dans l'OACI, le Canada a pu se placer comme étant neutre et est devenu le pays hôte de l'organisme, qui lui offre depuis des avantages économiques. Les actions du Canada au milieu des années 1940 laissent penser qu'il existe de nombreuses façons, pour un pays, de servir ses intérêts dans les communications et la technologie.

De 1943 à 1944, il devenait clair que les Alliés remporteraient la Seconde Guerre mondiale et la planification du monde de l'après-guerre s'est accélérée. Qu'il s'agisse des finances internationales avec Bretton Woods en 1944 ou des Nations Unies à San Francisco en 1945, les Alliés ont organisé des conférences dont l'objet était de créer un ordre international fondé sur des règles. Ces efforts sont allés bien au-delà de ce qui a été négocié à la Conférence de paix de Paris après la Première Guerre

les menaces de détournement d'avions et de terrorisme dans les années 1970, l'OACI a élargi sa compétence. Même si son budget n'a jamais été faramineux, ses normes techniques mondiales et son partage de l'information ont eu une influence avérée.

Le choix de Montréal est intervenu sur la toile de fond de la gestion des conférences canadiennes, illustrant les possibilités et les limites de la participation du Canada aux affaires internationales. Ainsi, le Canada s'est fait connaître en organisant des conférences. En août 1943, le premier ministre du Canada, William Lyon Mackenzie King, organisait la conférence Quadrant à Québec avec le premier ministre britannique, Winston Churchill, et le président des États-Unis, Franklin Delano Roosevelt. Par ailleurs, King lui-même n'a pas été invité à nombre des rencontres importantes sur des questions comme l'invasion de la France. L'année suivante, en septembre, il a organisé une deuxième conférence à Québec, appelée Octagone. Encore une fois, le premier ministre canadien n'a pas été invité aux discussions du plus haut niveau. Au Château Frontenac, à Québec, s'est tenue en octobre 1945 la conférence d'inauguration de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les conférences et organisations internationales offraient au Canada un nouveau mode de participation sur la scène internationale, mais uniquement dans le cadre de certains paramètres.

Le siège de l'OACI a généré trois grands effets d'attraction pour Montréal et le Canada, attirant des organismes associés, des entreprises et le prestige qui en découle. Tout d'abord, d'autres organismes, par exemple l'Association du transport aérien international, ont installé leur siège social à Montréal pour tirer parti de la proximité de l'OACI.

De plus, des entreprises de l'industrie ont installé leur siège social ou leur centre régional à Montréal. Ainsi, la Société internationale de télécommunication aéronautique (SITA) a choisi en 1986 de gérer ses activités dans les Amériques et les Antilles à partir de Montréal. La ville canadienne était, selon ce que confiait un représentant de la SITA au journal *The Gazette* en octobre 1986, [traduction] « la capitale de l'aviation civile internationale » (Dougherty, 1986). Bombardier Aérospatiale a son siège social près de l'Aéroport international Pierre Elliott Trudeau de Montréal.

De plus, le solide dossier de Montréal comme hôte de l'OACI est devenu un argument pour attirer d'autres organismes internationaux, des expositions comme Expo 67 et des conventions comme le Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé à Montréal en 1987. En janvier 1993, le journal *The Gazette* laissait même entendre que la ville pouvait accueillir des « sièges sociaux mondiaux » en étant envisagée comme nouvel emplacement de trois organismes spécialisés de l'ONU qui comptaient quitter New York (*The Gazette*, 1993).

À l'opposé, au milieu des années 1940, les responsables canadiens ont agi d'une toute autre manière dans le domaine des communications. Depuis le branchement du câble du Pacifique en 1902, le Canada est demeuré dans l'orbite britannique des communications. Dans les années 1920, le contrôle britannique des communications de l'Empire a commencé à céder la place à un système du Commonwealth pour des motifs commerciaux et politiques. Pour éviter la concurrence entre les câbles et la nouvelle technologie du sans fil, une fusion complexe entre les Eastern & Associated Telegraph Companies et la Marconi Wireless Telegraph Company, créant la britannique Cable & Wireless LTD en 1929.

Même si Cable & Wireless était une société privée, le gouvernement britannique conservait le droit de nommer un de ses deux directeurs. Puisque l'entreprise desservait les dominions et colonies britanniques, elle était également dotée d'un Imperial Communications Advisory Committee (ICAC) chargé de superviser les politiques de service; le gouvernement britannique pouvait en nommer le président. L'ICAC était dirigé par Campbell Stuart, diplomate canadien au cours de la Première Guerre mondiale et haut dirigeant du journal *The Times* de Londres et ultérieurement, du *Daily Mail*.

Les représentants du Commonwealth, dont Stuart, et d'autres des pays colonisés, par exemple l'Inde, formulaient des critiques à l'égard du système de Cable & Wireless qui exigeait des tarifs élevés pour les communications internationales. En 1941, lors d'une conférence tenue à Canberra, l'ICAC prenait le nom de Commonwealth Communications Council (conseil des communications du Commonwealth) et

essayait de décentraliser le contrôle. Ainsi, les représentants des États membres devaient résider dans leur propre pays, plutôt qu'à Londres. Stuart écrivait que la conférence créait [*traduction*] « des relations d'une nouvelle qualité dans l'Empire, et qui, sur la durée, ont triomphé de l'organisme tenace qui assurait le contrôle à partir de Londres » (cité dans Beyersdorf, 2015). Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que ces plans ont connu leur réalisation, lorsque les pays du Commonwealth ont finalement acheté l'infrastructure technologique de Cable & Wireless, la transformant en sociétés de services publics.

Dès 1945, ce système du Commonwealth se heurtait aux priorités américaines, car Washington voyait dans les communications un autre espace pour refaire le monde selon ses principes. Le département d'État et la commission fédérale des communications (la FCC) espéraient créer un nouveau pacte pour les communications internationales. En libéralisant les tarifs du câble et du sans fil, ils pouvaient ouvrir le marché international aux entreprises américaines. Pour y parvenir, ils espéraient influencer sur l'UIT, qui avait été créée en 1865 et dont le siège social était à Berne, en Suisse.

Pourtant, les États-Unis ont mal interprété les préoccupations du Commonwealth et de l'Europe concernant l'hégémonie américaine dans les communications. Tout comme dans l'aviation, les pays d'Europe et du Commonwealth craignaient que les États-Unis souhaitent mondialiser leur domination commerciale. Des pays comme le Canada s'inquiétaient que les États-Unis puissent essayer de contrôler l'UIT, et même déménager son siège, de Berne dans l'hémisphère occidental. Pareille initiative aurait miné la liberté comparative que le Canada venait juste d'obtenir de la Grande-Bretagne.

Lors d'une conférence internationale à Atlantic City en 1947, ces préoccupations ont fait surface. Tout comme à Chicago en 1944 pour l'aviation, cette conférence était faite de débats sur l'emplacement d'une organisation internationale. En l'occurrence, par contre, le Canada a agi de manière différente. Plutôt que de s'offrir lui-même comme courtier, le Canada s'est associé à d'autres pays d'Europe et du Commonwealth pour contrer les plans

des États-Unis. Contre les souhaits des É.-U., ces pays ont voté pour revitaliser l'UIT dans sa forme actuelle (Beyersdorf, 2015). L'organisme est demeuré en Suisse, mais son siège social est passé de Berne à Genève. Dans l'intervalle, les responsables et spécialistes étasuniens ont continué à mener des politiques visant à créer la libre circulation de l'information (Lemberg, 2019) ou à stimuler le développement des médias (Nelson, 2021) conformément aux principes américains et souvent à l'extérieur de l'UIT.

Au chapitre des communications, le Canada a choisi d'agir sur le plan politique. La Suisse était pour les communications ce que le Canada était pour l'aviation. Dans les deux cas, par contre, la neutralité n'allait pas de soi, elle s'est construite. La Suisse a commencé à se « commercialiser » en tant que pays neutre dans les années 1860, afin de contrer sa réputation de violence après les révolutions de 1848. Lorsque, dans les années 1850, des litiges ont éclaté concernant deux réseaux télégraphiques rivaux en Europe, la Suisse a négocié un compromis. Le conflit s'est réglé par la création de l'Union télégraphique internationale (qui est devenue plus tard l'Union internationale des télécommunications). Pour souligner le rôle de la Suisse, le siège social de l'UIT a été établi à Berne. Ainsi commença la réputation très soigneusement établie de la Suisse comme pays neutre et son rôle comme hôte d'organisations internationales.

Dans le milieu des années 1940, le Canada a commencé lui aussi à se créer une nouvelle réputation sur la scène internationale. En organisant des conférences, il a commencé à s'illustrer comme « puissance intermédiaire ». En fait, Adam Chapnick (2006), historien, a qualifié les relations du Canada avec les Nations Unies de « projet d'une puissance intermédiaire » où Ottawa a projeté son influence sur la scène mondiale en collaborant de façon énergique avec les organisations internationales. L'établissement de l'OACI à Montréal a cimenté ce rôle, du moins dans le domaine de l'aviation.

Par ailleurs, John Ravenhill (2018), spécialiste en sciences politiques, voit dans Ottawa un « État-entreprise ». Les pays de ce type manifestent « une perception bien particulière de l'art de gouverner », notamment [*traduction*] « en démontrant un leadership



entrepreneurial ou technique, en jouant le rôle de catalyseur ou de facilitateur et en insistant sur l'établissement de coalitions et le renforcement de la coopération » (ibid.). Ces pays ne peuvent diriger seuls, mais établissent des alliances et des partenariats pour atteindre leurs objectifs. Parmi les exemples d'États-entrepreneurs, l'éventail va du Canada au Brésil et aux Émirats arabes unis (Chapnick, 2020). Que nous les appelions « puissances intermédiaires » ou « États-entreprises », les pays comme le Canada (et la Suisse) ont exercé une influence planétaire en accueillant des organisations internationales techniques.

Par contre, dans les communications, le Canada a choisi la voie politique. Ottawa a établi une infrastructure de communication formant partie intégrante de l'intérêt national depuis au moins Sandford Fleming. Le contenu en communications semble intégral depuis au moins la création en 1936 de la Société Radio-Canada (SRC). Dans la période de l'entre-deux-guerres, Ottawa a investi dans la SRC pour « défendre » le contenu canadien contre l'empiètement potentiel de la radio commerciale américaine ainsi que l'analysait Marc Raboy (1990) dans son ouvrage sur la politique canadienne de radiodiffusion. Cette orientation sur le contenu canadien n'a pas fléchi depuis.

Tout récemment, le Canada s'est trouvé piégé dans une toile de tensions sur les communications, que ce soit à propos des plateformes des médias sociaux, de l'infrastructure de la 5G ou de la protection des renseignements personnels. Dans chaque cas, le Canada s'attaque à une situation étonnamment familière. Il doit servir de courtier entre des puissances majeures de communication. La transition entre la Grande-Bretagne aux États-Unis comme puissance politique dominante des années 1930 et 1940 a placé le Canada devant des défis sur nombre d'arènes de la politique étrangère. Le Canada a choisi des voies différentes, en aviation, comparativement aux communications. Ces manœuvres du passé n'offrent pas de solution simple aux dilemmes actuels. Par contre, elles nous rappellent que le Canada peut faire des choix.

#### NOTE

1 Voir Horgan (1986).

#### OUVRAGES CITÉS

- Beyersdorf, Frank. 2015. « Freedom of Communication: Visions and Realities of Postwar Telecommunication Orders in the 1940s ». *The Journal of Policy History* 27 (3): 492-520. [www.cambridge.org/core/journals/journal-of-policy-history/article/abs/freedom-of-communication-visions-and-realities-of-postwar-telecommunication-orders-in-the-1940s/41FBE1AC1F6012DCE8B5E662E28EF5B1](http://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-policy-history/article/abs/freedom-of-communication-visions-and-realities-of-postwar-telecommunication-orders-in-the-1940s/41FBE1AC1F6012DCE8B5E662E28EF5B1).
- Chapnick, Adam. 2006. *The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*. Vancouver, BC: UBC Press.
- . 2020. « H-Diplo Article Review Forum 919 », le 15 janvier. <https://issforum.org/reviews/PDF/AR919.pdf>.
- Dobson, Alan. 2017. *A History of International Civil Aviation: From its Origins through Transformative Evolution*. Abingdon, UK: Routledge.
- Dougherty, Kevin. 1986. « Airline Telecommunications Network to Operate from Montreal ». *The Gazette*, le 9 octobre.
- Horgan, John J. 1986. « The Pacific cable: a study of the 'connectional history' of Australia and Canada within the British Empire, 1872-1902 ». Master's thesis, University of Sydney. <https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/16422>.
- Lemberg, Diana. 2019. *Barriers Down: How American Power and Free-Flow Policies Shaped Global Media*. New York, NY: Columbia University Press.
- MacKenzie, David. 2010. *ICA: A History of the International Civil Aviation Organization*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Nelson, Sarah. 2021. « A Dream Deferred: UNESCO, American Expertise, and the Eclipse of Radical News Development in the Early Satellite Age ». *Radical History Review* 141: 30-59. <https://read.dukeupress.edu/radical-history-review/article-abstract/2021/141/30/264032/A-Dream-DeferredUNESCO-American-Expertise-and-the?redirectedFrom=fulltext>.
- Raboy, Marc. 1990. *Missed Opportunities: The Story of Canada's Broadcasting Policy*. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Ravenhill, John. 2018. « Entrepreneurial states: A conceptual overview ». *International Journal* 73 (4): 501-17. doi:10.1177/0020702018811813.
- The Gazette*. 1993. « Montreal, World Headquarters? City Should Make a Pitch for Four UN Agencies ». *The Gazette*, le 18 janvier.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Heidi Tworek est agrégée supérieure du CIGI et experte en gouvernance de plateforme, histoire des technologies médiatiques et communications sur la santé. Elle est professeure agrégée en politique publique et histoire internationale à l'Université de la Colombie-Britannique. Son ouvrage le plus récent, intitulé *News from Germany: The Competition to Control World Communications, 1900-1945* (Harvard University Press, 2019) a fait l'objet d'un prix.

Heidi est titulaire d'un doctorat de l'Université Harvard et a obtenu des bourses de séjour au Royaume-Uni, en Allemagne et aux États-Unis. Elle fait actuellement partie du conseil d'administration de Digital Action, un projet du New Venture Fund, et est associée non résidente du German Marshall Fund des États-Unis et de l'Institut canadien des affaires mondiales.

# INTERNET GOVERNANCE FORUM POLAND

INTERNET UNITED



# Promotion de la politique étrangère du Canada sur les communications et la technologie au XXI<sup>e</sup> siècle

Bill Graham

Comme l'établit si clairement Heidi Tworek, même les puissances intermédiaires disposent de choix dans l'environnement international complexe de la gouvernance des communications. En fait, en tant qu'État-entreprise (Ravenhill, 2018), le Canada a continué d'exercer une influence hors de proportion dans cet univers en adoptant les divers rôles dont elle fait mention — puisant à l'expertise technique, jouant le rôle de coordonnateur ou d'animateur et établissant des partenariats pour atteindre ses objectifs.

Cette approche entrepreneuriale trouve son illustration par excellence dans l'Union internationale des télécommunications (UIT), où les Canadiens ont dirigé les trois efforts de réforme les plus importants de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Le premier de ces efforts a été la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications, aussi appelée Commission Maitland. Son rapport *Le Cbainon manquant*, publié en 1985, a permis de réorienter l'UIT en fixant l'objectif du service universel dans les télécommunications dès le début du XXI<sup>e</sup> siècle (UIT, 1985). Peu de temps après, les Canadiens assumaient la présidence du comité qui a procédé à la refonte de la structure et des fonctions de l'organisation pour répondre à l'évolution du contexte des télécommunications (UIT, 1991). Enfin, un Canadien a piloté l'automatisation des fonctions de gestion du spectre de l'UIT et simplifié la réglementation la régissant afin de moderniser et de mieux utiliser le spectre des fréquences<sup>1</sup>.

Dans ces cas et nombre d'autres, les Canadiens ont puisé à leur grande expertise technique dans les communications et leur capacité de créer des alliances efficaces pour servir leurs intérêts. Les Canadiens ont aussi eu l'avantage de pouvoir travailler avec les pays en développement et les États d'Europe, ainsi que les États-Unis, sans susciter les mêmes soupçons, celui d'avoir un intérêt impérial ou commercial derrière tout ce que notre voisin du Sud entreprenait. Le Canada continue de servir ses intérêts en établissant des coalitions pour appuyer l'UIT et d'autres organismes internationaux dont l'Organisation des télécommunications du Commonwealth et la Commission interaméricaine des télécommunications.

Par contre, l'univers de la réglementation des télécommunications que décrit Tworek a changé. Les organisations internationales établies depuis longtemps ont perdu de l'influence et de nouvelles forces se sont levées pour contester la suprématie des gouvernements. Deux faits nouveaux sont responsables de ces changements. Le premier est l'effet conjugué de l'évolution rapide des nouvelles technologies, par exemple les communications sans fil et l'Internet, en même temps qu'un déclin de la propriété gouvernementale des installations de communication. Globalement, en raison de ces changements, les organismes gouvernementaux ou intergouvernementaux ont perdu en capacité de régie.

## Les organisations internationales établies depuis longtemps ont perdu de l'influence et de nouvelles forces se sont levées pour contester la suprématie des gouvernements.

Le second fait nouveau est la volonté croissante de nombre de gouvernements, surtout les démocraties libérales industrialisées, de répondre aux revendications des entreprises et de la société civile qui souhaitent avoir davantage à dire dans la gouvernance des nouveaux médias de communication.

Le développement et la commercialisation des nouvelles technologies sont intervenus rapidement. Les gouvernements n'ont pas prévu leur possibilité de domination et n'ont pas agi pour garantir une surveillance nationale ou internationale. Dans le cas des communications sans fil, il en a

résulté un modèle de gouvernance mixte. Les technologies sans fil dépendent de la disponibilité du spectre pour réussir, ce qui signifie que les organismes nationaux de réglementation et l'UIT conservent une certaine mesure de contrôle dans l'affectation ou la réaffectation de bandes de spectre pour les utilisations sans fil. Par contre, le processus international d'affectation du spectre offre généralement des spécifications larges et permissives. Cela laisse de la place à l'émergence de la concurrence entre entreprises concernant les normes à utiliser pour le matériel de transmission et les combinés qui constituent les réseaux sans fil. Dans certains cas, la concurrence s'est formée au sein de réseaux « de champions nationaux » établis en Europe, aux États-Unis, au Japon et plus tard en Chine, appuyés par leurs gouvernements en tant qu'instruments de leur politique industrielle. Dans d'autres cas, particulièrement aux États-Unis, les entreprises se sont fait concurrence sur la question de savoir quelles normes prévaudraient. Par contre, Washington fait vivement pression dans les tribunes intergouvernementales régionales et internationales au nom des entreprises sises aux États-Unis pour veiller à ce que chaque concurrent ait accès au spectre souhaité. Par ailleurs, le Canada a au départ suivi une approche de « champion national » à l'appui de Nortel Networks compte tenu de son importance à l'échelle mondiale, mais depuis la chute de Nortel, son rôle s'est trouvé limité à accepter les politiques élaborées par d'autres. De plus, le Canada ne possède pas de grands fabricants mondiaux d'équipements qui pourraient dominer le processus décisionnel international. Ottawa a plutôt choisi de suivre les traces des É.-U., en concentrant ses efforts à essayer d'influencer l'orientation que prend Washington.

L'enthousiasme du public pour les services sans fil et l'expansion rapide du secteur commercial du sans fil n'ont cessé de croître, mais le rôle du gouvernement se limite de plus en plus à autoriser de façon générale quelles bandes du spectre peuvent être utilisées à telle ou telle fin et les conditions et le tarif d'attribution ou « de réaffectation ». La gouvernance est de plus en plus une question de consortiums privés. Tandis que de nouveaux modèles de service naissent, par exemple l'Internet des objets, la 5G et de nouveaux services sur satellite spatial, l'UIT elle-même reconnaît qu'elle est devenue un rouage d'un système plus vaste.

L'agence s'adapte aux époques en fournissant de nouveaux services utiles, par exemple le maintien d'une feuille de route des organismes d'élaboration de normes et de leur travail<sup>2</sup>.

Par contre, même si le modèle de gouvernance des communications sans fil demeure hybride, le gouvernement conservant un rôle central, les communications modernes sont devenues presque totalement dépendantes d'Internet et de la technologie sous-jacente et sur ce plan, la situation est tout à fait différente.

L'expansion de l'Internet offre un exemple frappant du déclin du contrôle gouvernemental sur les communications internationales. L'histoire de l'origine de l'Internet est bien connue. Il a été créé avant tout par des chercheurs d'universités américaines et ceux-ci n'avaient pas prévu qu'il serait utilisé par le secteur privé ou le grand public. Son architecture technique et ses normes ont été élaborées par ces mêmes ingénieurs et universitaires. L'expansion du réseau à d'autres pays se fondait sur des ententes officieuses entre administrateurs de système. La gouvernance du réseau reposait librement sur des protocoles élaborés par des ingénieurs œuvrant dans des organismes bénévoles, parmi lesquels notamment l'Internet Engineering Task Force (IETF), organisme non constitué en personne morale.

L'une des tâches essentielles du groupe fondateur était de mettre au point un système assurant la circulation des données de l'expéditeur au destinataire prévu. Le système qui en a résulté se compose d'un désignateur numérique d'affectation centrale pour chaque réseau participant et d'un nom alphabétique associé (nom.com ou nom.ca), ce qui est plus facile à retenir pour les utilisateurs. Ensemble, ces éléments constituent le « répertoire téléphonique » de l'Internet. À mesure que l'usage de l'Internet se propageait, il est devenu évident qu'il fallait une entité plus officielle et dotée de ressources adéquates pour gérer l'affectation des noms et des adresses. Après un long processus, conformément à l'esprit de déréglementation de l'époque, le gouvernement des États-Unis a publié un document de consultation afin d'obtenir des propositions sur la façon de procéder, mais avec la mise en garde que le mécanisme qui en résulterait ne serait pas géré par quelque gouvernement ou organisation intergouvernementale (Snyder, Komaitis et Robachevsky, 2017). Ce ne devait

pas, non plus, devenir un organe polyvalent de gouvernance de l'Internet. Nombre de gouvernements ont participé au processus, notamment celui du Canada, tout comme un éventail d'universitaires, de groupes du secteur privé et de la société civile. Le résultat a été la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN), structurée en organisme décisionnel multipartite dans lequel les gouvernements jouaient un rôle consultatif. Les États-Unis ont conservé le pouvoir d'approbation finale des décisions de l'ICANN ce qui, même si ce pouvoir est rarement utilisé, devint une source de conflit. Finalement, à la fin de l'administration de Barack Obama, la Maison Blanche a lancé un processus visant le transfert du contrôle à une entité entièrement privée, concrétisant enfin l'intention exprimée près de 20 ans plus tôt (National Telecommunications and Information Administration, 2016).

La création de l'ICANN ne réglait pas les grandes préoccupations des gouvernements, qui manquaient de leviers pour gouverner l'Internet. C'est ce qui est ressorti clairement au cours du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), événement en deux phases émanant de l'ONU et tenu en 2003 et en 2005. Les discussions franches sur la gouvernance de l'Internet ont commencé au cours des préparatifs de la première phase et finalement, sont devenues l'un des points d'accrochage des négociations. Nombre de pays en développement et plusieurs démocraties occidentales souhaitaient que le sommet crée un organe intergouvernemental officiel pour réduire l'influence des États-Unis sur les fonctions d'adressage de l'ICANN. Cet événement a donné un excellent exemple de la façon dont le Canada peut rassembler un éventail d'États pour convenir d'un compromis. La délégation canadienne a joué un rôle de premier plan dans le résultat final du SMSI, soit la création du Forum sur la gouvernance d'Internet (FGI) relevant du bureau du Secrétaire général de l'ONU. Le FGI rassemble annuellement les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les experts techniques d'Internet pour discuter des questions courantes de la gouvernance d'Internet et offrir des conseils et recommandations aux autres organisations œuvrant sur des questions qui relèvent de leurs mandats respectifs.

L'affaiblissement progressif du pouvoir des gouvernements de réglementer l'infrastructure des communications s'est produit parallèlement à l'augmentation du pouvoir du secteur privé. Washington a eu un effet déterminant sur ce changement. Tel que le décrivait le professeur en gestion Fariborz Ghadar (2007), non seulement le pouvoir et l'influence des sociétés multinationales ont-ils façonné la politique et les interventions gouvernementales, mais ils ont aussi donné lieu à une force opposée, soit des organisations non gouvernementales qui utilisent les communications Internet pour limiter le pouvoir des entreprises et promouvoir la responsabilité sociale des sociétés.

Nombre de gouvernements ont applaudi à la montée de l'influence et du pouvoir du secteur privé et de la société civile pour façonner ce qui était auparavant une responsabilité exclusive du secteur public. La dépendance croissante du secteur privé concernant la recherche et la préparation de normes de communication et dont nous avons traité précédemment en est un exemple. En voici un autre : le modèle multipartite complexe des organisations Internet, par exemple l'ICANN et l'IETF.

Le gouvernement du Canada s'est fait le champion de ce modèle dans l'élaboration des politiques des communications internationales. Les délégations canadiennes officielles aux conférences internationales comportent habituellement des représentants du secteur privé et de la société civile. Dans le contexte de l'UIT, on encourage la mobilisation du secteur privé pour l'élaboration de normes et le processus décisionnel régissant les questions d'affectation du spectre. Le Canada est un ferme défenseur dans l'organe directeur de l'UIT, préconisant une inclusion et une influence plus grandes du secteur privé dans les programmes de l'agence. Au cours des SMSI, le Canada était au départ la seule délégation officielle incluant des représentants de la société civile à tous les stades de la négociation. Même si cette approche semblait radicale à l'époque, elle s'est avérée utile, permettant à d'autres organisations de la société civile de savoir ce qui se passait derrière les portes closes et de réagir en fournissant de l'information aux délégués gouvernementaux pour les aider à mieux connaître les répercussions des questions complexes ou techniques.

Je dirais même que le transfert du pouvoir du gouvernement vers les intervenants du secteur privé et de la société civile devient encore plus accusé dans les domaines de la technologie et des communications. Le public continue à s'inquiéter des répercussions d'applications comme les médias sociaux, la surveillance et la perturbation politiques, et exige que les gouvernements « fassent quelque chose ». Prenons, par exemple, les nombreux griefs contre Facebook (qui s'appelle maintenant Meta), y compris l'échec de son algorithme à prévenir les messages en faveur d'actes de violence ou de terrorisme, particulièrement dans les langues autres que l'anglais, notamment ceux qui préconisent la violence au Myanmar et en Éthiopie (Akinwotu, 2021), et la lutte constante de la plateforme pour bloquer les interférences dans les élections (Scott, 2020). Twitter, et la filiale de Google, YouTube, ont fait l'objet de plaintes analogues. Google, Meta, Amazon, Apple, PayPal et d'autres sont accusés de récolter et de vendre les données personnelles des utilisateurs à des annonceurs ou responsables de campagnes politiques, déclenchant ainsi des appels à l'action (Knowledge@Wharton, 2019). Les gouvernements, de par le monde, sont tous préoccupés de l'hégémonie culturelle des États-Unis sur l'Internet.

Nous relevons dans une publication conjointe du CIGI-Université Stanford intitulée *Governance Innovation for a Connected World: Protecting Free Expression, Diversity and Civic Engagement in the Global Digital Ecosystem* (Donahoe et Hampson, 2018) une analyse approfondie de ces problèmes et des tentatives de les régler. Les plateformes affirment s'inquiéter des effets négatifs dont elles sont accusées et assurent travailler pour réduire les répercussions sur les utilisateurs, mais les plaintes ne cessent de s'accumuler. Les gouvernements continuent d'envisager de répliquer par des mesures législatives et réglementaires, mais les problèmes persistent. On ne sait pas clairement de quelle façon, ni quand, on trouvera une solution, mais il semble probable que les efforts n'aboutiront que lorsque les entreprises, les gouvernements et les militants de la société civile parviendront à un consensus sur la forme que la solution devrait prendre.

Les gouvernements n'ont plus la capacité, non plus que les ressources, pour être les seuls intervenants faisant autorité pour



l'établissement de politiques et l'adoption de règlements sur les questions actuelles de technologie et de communication. Toute une gamme de nouvelles forces prennent forme dans l'environnement national et international et divers nouveaux acteurs sont devenus des participants de premier plan pour préconiser et même établir les règles de base. Parmi les quelques domaines d'entente sur la voie à suivre, il faut mentionner les points suivants :

Tout d'abord, il n'existe ni institution ni groupe qui peut isolément arriver à une solution aux difficultés complexes et en mutation rapide dans le domaine de la technologie et des communications. Les solutions doivent passer par la collaboration multi-intervenants.

De plus, il faut déployer des efforts considérables pour veiller à inclure tous les intervenants touchés par une politique ou sa mise en œuvre. Cet aspect exige de connaître l'ampleur des effets potentiels entre pays et à tous les niveaux de développement, mais également dans l'ensemble des clivages sociaux, culturels et économiques. Toute tentative d'imposer une politique ou une règle sans avoir mobilisé adéquatement les intervenants risque d'échouer ou de générer un conflit permanent.

Enfin, les processus multi-intervenants doivent disposer de ressources adéquates. Le système international actuel a des difficultés à cet égard. Les efforts multi-intervenants, par exemple le FGI, n'ont pas pu s'assurer d'un financement durable pour leurs activités ou la participation de la société civile. Ceux qui, souvent, sont des processus moins officiels, ne cadrent pas dans les mécanismes établis pour obtenir l'aide financière des gouvernements ou des agences de l'ONU.

Chacune de ces conditions sera parfaitement satisfaite si tous les acteurs peuvent s'adapter et choisir une façon souple d'aborder les méthodes de travail. Les experts et les groupes qui examinent les problèmes de gouvernance dans l'environnement actuel des communications ont déjà abattu beaucoup de travail et il semble y avoir convergence à savoir qu'il faut un nouvel ensemble de normes ou un nouveau contrat social reposant sur des principes comme ceux qui précèdent. Ce corpus de travail comprend des rapports comme *One Internet* (Commission mondiale sur la gouvernance d'Internet, 2016), *Advancing Cyberstability* (Global

Commission on the Stability of Cyberspace, 2019), les conférences de Ronald J. Deibert 2020 (Deibert, 2020) et la proposition récente de Joseph Nye pour réussir à « mettre fin à la cyber-anarchie » (Nye, 2022).

L'Internet est maintenant la dorsale des systèmes de communication du monde. Les leçons tirées de son évolution pointent vers les types de pratiques de gouvernance qui sont susceptibles d'être plus largement utiles dans le secteur de la technologie et des communications. Prenons comme exemple de cela la transition de l'ICANN, qui est sorti du contrôle du gouvernement des États Unis et qui offre des leçons pour la création de nouveaux efforts coopératifs. Certaines institutions classiques, par exemple les Nations Unies et plusieurs de ses agences, ont déjà réussi à élargir leur collaboration avec les entreprises et la société civile. Le Canada a souvent été un catalyseur permettant une approche plus inclusive. Comme terminait Tworek dans son essai, le Canada a des choix et le menu n'en devient que plus varié.

---

#### NOTES

1 Voir [www.itu.int/newsarchive/pp06/elections/bios/jones/index.html](http://www.itu.int/newsarchive/pp06/elections/bios/jones/index.html).

2 Voir [www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/ict/Pages/ict-part01.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/ict/Pages/ict-part01.aspx).

#### OUVRAGES CITÉS

Akinwotu, Emmanuel. 2021. « Facebook's role in Myanmar and Ethiopia under new scrutiny ». *The Guardian*, le 7 octobre. [www.theguardian.com/technology/2021/oct/07/facebooks-role-in-myanmar-and-ethiopia-under-new-scrutiny](http://www.theguardian.com/technology/2021/oct/07/facebooks-role-in-myanmar-and-ethiopia-under-new-scrutiny).

Deibert, Ronald J. 2020. *Reset: Reclaiming the Internet for Civil Society*. CBC Massey Lectures. Toronto, ON: House of Anansi.

Donahoe, Eileen et Fen Osler Hampson, eds. 2018. *Governance Innovation for a Connected World: Protecting Free Expression, Diversity and Civic Engagement in the Global Digital Ecosystem*. CIGI-Stanford Global Digital Policy Incubator Special Report. [www.cigionline.org/publications/governance-innovation-connected-world-protecting-free-expression-diversity-and-civic-0/](http://www.cigionline.org/publications/governance-innovation-connected-world-protecting-free-expression-diversity-and-civic-0/).

Ghadar, Fariborz. 2007. « Governance: The Rising Role of NGOs ». *Industrial Management* 49 (1): 8-12.

Global Commission on Internet Governance. 2016. *One Internet*. Special Report. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/publications/one-internet/](http://www.cigionline.org/publications/one-internet/).

Global Commission on the Stability of Cyberspace. 2019. *Advancing Cyberstability*. Final Report. The Hague Centre for Strategic Studies and the EastWest Institute. <https://cyberstability.org/wp-content/uploads/2020/02/GCSC-Advancing-Cyberstability.pdf>.

- ITU. 1985. *The Missing Link*. Report of the Independent Commission for World-Wide Telecommunications Development. Genève, Suisse: ITU. <https://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/12.5.70.en.100.pdf>.
- — —. 1991. *Tomorrow's ITU: The Challenges of Change*. Report of the High Level Committee to review the structure and functioning of the International Telecommunication Union (ITU). Avril. Genève, Suisse: ITU. <https://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/12.35.70.en.100.pdf>.
- Knowledge@Wharton. 2019. « Your Data Is Shared and Sold...What's Being Done About It? », le 28 octobre. The Wharton School, University of Pennsylvania. <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/data-shared-sold-whats-done/>.
- National Telecommunications and Information Administration. 2016. « Fact Sheet: The IANA Stewardship Transition Explained », le 14 septembre. [www.ntia.doc.gov/other-publication/2016/fact-sheet-iana-stewardship-transition-explained](http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2016/fact-sheet-iana-stewardship-transition-explained).
- Nye, Joseph. 2022. « The End of Cyber-Anarchy? » *Foreign Affairs* (Janvier/Février). [www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2021-12-14/end-cyber-anarchy](http://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2021-12-14/end-cyber-anarchy).
- Ravenhill, John. 2018. « Entrepreneurial states: A conceptual overview ». *International Journal* 73 (4): 501–17. doi:10.1177/0020702018811813.
- Scott, Amy. 2020. « Facebook plays whack-a-mole with foreign election interference ». *Balado Marketplace Tech*, le 25 septembre. [www.marketplace.org/shows/marketplace-tech/facebook-plays-whack-a-mole-with-foreign-election-interference/](http://www.marketplace.org/shows/marketplace-tech/facebook-plays-whack-a-mole-with-foreign-election-interference/).
- Snyder, Joel, Konstantinos Komaitis and Andrei Robachevsky. 2017. « The History of IANA: An Extended Timeline with Citations and Commentary ». The Internet Society, janvier. [www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2016/05/IANA\\_Timeline\\_20170117.pdf](http://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2016/05/IANA_Timeline_20170117.pdf).

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Bill Graham est agrégé supérieur au CIGI, participant à la recherche sur la gouvernance d'Internet. Tout récemment, il a été auteur collaborateur du rapport de la Commission mondiale sur la gouvernance d'Internet, *One Internet*. Bill a fait partie du conseil d'administration de l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) de 2011 à 2014. De 2007 à 2011, il était au bureau de direction de la Société Internet (ISOC), responsable de l'élargissement de la présence du « NET » dans les organisations internationales s'occupant des questions de politique et de technique Internet, notamment les Nations Unies, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Union internationale des télécommunications. Bill a été membre fondateur du Groupe consultatif multipartenaires du forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI) de 2006 à 2012. Avant son arrivée à l'ISOC, il était directeur de la politique des télécommunications internationales au gouvernement du Canada, dirigeant la délégation du Canada aux Sommets mondiaux de l'ONU sur la société de l'information et pilotant la participation du Canada dans diverses organisations bilatérales, régionales et internationales sur la politique des télécommunications. Il est titulaire d'une maîtrise en administration publique et d'un baccalauréat en études du Pacifique de l'Université de Victoria.



Le simple débat concernant les relations du Canada avec les États-Unis est déformé par deux écoles de pensée : l'anti-américanisme et l'anti-anti-américanisme. Le simple désir de gagner des points contre les États-Unis va à l'encontre de la raison. Il en va de même de l'hypothèse aveugle selon laquelle toute relation autre qu'un engagement total est impensable.

---

Holmes, « Canada and the United States: Political and Security Issues », *Behind the Headlines* 29, no 1–2 (mars 1970): 1



Améliorer la position de sécurité du Canada dans un environnement mondial de plus en plus incertain

# La sécurité nationale du Canada du point de vue historique

Timothy Andrews Sayle

**P**uissances montantes et bouleversement du système international. Changement technologique et armes révolutionnaires. La recherche de moyens de bloquer les puissances expansionnistes. Les Canadiens travaillent avec les alliés et luttent à leurs côtés. Un monde embrasé par une guerre mondiale.

Le Canada sera-t-il aux prises avec ces problèmes de sécurité nationale? Peut-être. Par contre, cette liste n'illustre pas l'avenir. C'est le passé du Canada.

Prenons ces quatre catégories utiles pour mieux contextualiser l'histoire de la sécurité nationale du Canada : les ordres mondiaux changeants; les défis posés par l'économie et le commerce; les changements technologiques et les leçons de la guerre. L'objectif de ce qui suit n'est pas de réfuter l'importance ou même le caractère unique des défis actuels en matière de sécurité nationale, mais plutôt de faire voir qu'ils s'inscrivent dans une courbe historique plus large. Ce qu'on appelle les conceptions « classiques » de la sécurité nationale — enracinées dans le recours à la force militaire — est une fausse représentation de l'expérience canadienne. L'annexion et la désintégration, plutôt que l'invasion ou l'attaque, sont les plus grandes menaces planant sur le bien être national.

## Déplacements de l'ordre mondial

Le Canada n'existe en fonction d'un « ordre international fondé sur les règles » que depuis une partie de son histoire. En fait, l'expérience d'évolution du Canada dans les nouveaux ordres fait ressortir que même si le changement peut receler des dangers, ce n'est ni toujours, ni nécessairement, une menace à son existence. Prenons les trois exemples suivants : le déclin de l'Empire britannique, la montée des États-Unis et l'installation de la Guerre froide.

## L'éclipse de l'Europe

En 1902, 35 ans après la Confédération, Joseph Chamberlain, secrétaire britannique aux colonies, lançait la mise en garde suivante : le centre impérial est un « titan fatigué », qui « chancelle sous la sphère trop vaste de son destin<sup>1</sup> ». Chamberlain ajoutait : [traduction] « Il est temps que nos enfants nous aident. » Déjà, des soldats canadiens avaient combattu pour l'Empire en Afrique du Sud. Ils le feraient à nouveau sur les champs de bataille d'Europe au cours de la Première Guerre mondiale. Par contre, en 1922, lorsque le secrétaire d'État aux colonies, Winston Churchill, a manœuvré de façon peu élégante pour attirer le Canada et les autres dominions dans la crise du Chanak en Turquie, quand « le Lion britannique a appelé ses petits pour affronter la bête d'Asie, les lionceaux sont restés à la maison »<sup>2</sup>.

# L'évolution de l'ordre mondial alimentait le débat et les réflexions sur la place qu'y occupait le Canada.

L'Empire britannique subissait des changements, tout comme l'ordre mondial environnant. Les obligations mondiales de la Grande-Bretagne étaient devenues écrasantes. L'évolution de l'ordre mondial alimentait le débat et les réflexions sur la place qu'y occupait le Canada : son rôle dans la diplomatie internationale et dans les organisations internationales, sa relation à la fois avec Londres et Washington, DC, et le Commonwealth des Nations, de même que les liens entre l'économie internationale et intérieure. Ce que nous appelons maintenant, avec l'avantage du recul, « l'entre-deux-guerres », était une période de fermentation et d'innovation intellectuelles, car les Canadiens réfléchissaient à la façon de se doter d'une politique étrangère indépendante dans le monde (Hillmer, 2016). Le Canada est né dans un système international en mouvement.

Selon la perspective historique, l'adaptation du Canada à un contexte international en évolution n'est pas, en soi et isolément, une preuve de crise nationale existentielle que d'une obligation persistante tant de devenir un État.

## La montée d'une hyperpuissance

En ce qui a trait au Canada, le principal moteur de changement dans le système international contemporain a été la montée de la puissance américaine. Benjamin Franklin, père fondateur des États-Unis, trouvait avantageux d'acquérir le Canada britannique. William H. Seward, secrétaire d'État de Abraham Lincoln, était certain que le peuple canadien [traduction] « aurait construit d'excellents États qui auraient sûrement été admis dans l'union » (cité dans Immerman 2010, 123). Henry Cabot Lodge, sénateur, rêvait d'ajouter le Canada à la République en 1895. Même en 1912, Richard Immerman écrivait que Theodore Roosevelt [traduction] « n'a jamais totalement abandonné son désir d'annexer le Canada » (ibid., 156). Les soldats n'étaient pas requis dans ces visions impériales américaines : le Canada, comme une pomme mûre, tomberait dans le giron de la République.

Et pourtant, les États-Unis n'ont pas annexé le Canada. Ottawa a maintenu sa politique d'indépendance par rapport à Washington, tout en faisant quelque chose de plus miraculeux. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, il est même parvenu à changer de puissant protecteur. Le Canada, qui comptait sur le Royaume-Uni pour se protéger des États-Unis, a fini par compter sur les États-Unis eux-mêmes pour sa défense. L'habile menuet par lequel Ottawa a pu à la fois maintenir son indépendance politique et changer de principal garant de sa sécurité a été exécuté avec tellement de soin qu'il est difficile de savoir précisément quand cela s'est produit.

En bref, les Canadiens ont fait preuve d'une souplesse remarquable pour gérer les transformations sismiques du système international.

## La Guerre froide

On laisse souvent entendre que la Guerre froide était une époque plutôt facile pour les professionnels canadiens de la sécurité nationale. L'Union soviétique aurait pu poser une menace crédible et la guerre nucléaire était une réelle possibilité, mais les loyautés et allégeances du Canada étaient claires et constantes. Il y avait une logique, dit-on, à maintenir des soldats stationnés en Europe depuis le début des années 50 jusqu'au début des années 1990. Et pourtant, les dossiers déclassifiés récemment laissent voir que, dans le cadre d'une étude sur la sécurité nationale amorcée en 1954, le président des chefs d'état-major et la direction du ministère de la Défense nationale croyaient que le déploiement préventif de Canadiens en Europe était un gaspillage inutile. Ils penchaient pour un retrait. Ce sont les responsables du ministère des Affaires étrangères qui ont plaidé pour le maintien du déploiement et ils l'ont fait parce que les soldats ont été déployés comme symbole et que leur retraite aurait été tout aussi symbolique. Robert Bryce, greffier du Conseil privé, décrivait justement ainsi les choix du Canada en matière de sécurité nationale en 1955 : [traduction] « Nous sommes prisonniers du passé » (ministère des Affaires extérieures 1955a). Cette sentence de prisonnier durerait jusqu'en 1922. Nous devrions nous garder d'une comparaison hâtive avec la Guerre froide du Canada — et encore plus d'y penser avec nostalgie.

## Le levier économique

Pour une bonne partie de l'histoire du Canada, les dirigeants politiques canadiens ont craint que les forces économiques n'entraînent leur pays dans des orientations différentes, la plus à craindre étant le Sud. L'accusation souvent reprise selon laquelle les promoteurs canadiens du libre-échange bradaient tout aux États-Unis a été un bâton politique efficace au cours des élections de 1891 et de 1911. En fait, l'idée qu'une hausse des échanges avec les États-Unis entraînerait la chute du Canada en tant qu'entité politique semblerait relever de l'hystérie si ce n'était du fait que nombre de personnalités politiques étasuniennes voyaient bel et bien dans l'amélioration des relations économiques canado-américaines une étape vers l'annexion (Bothwell, 2015).

Au cours des années 1980, les débats entre le premier ministre, Brian Mulroney, et le chef de l'opposition, John Turner, faisaient écho à ces arguments des premiers temps. Turner soutenait que le libre-échange avec les États-Unis déboucherait sur l'abandon de l'indépendance économique et politique du Canada (Bothwell, 2007). Une puissante publicité électorale du Parti libéral du Canada publiée en 1988 représentait même un négociateur étasunien impérieux muni d'une carte de l'Amérique du Nord et effaçant la frontière canado-américaine avec la gomme à effacer d'un crayon (Parti libéral du Canada, 1988).

Le libre-échange en Amérique du Nord est devenu réalité, d'abord entre le Canada et les États-Unis et plus tard, avec le Mexique également. Fait intrigant, nous disposons de données probantes laissant penser que le libre-échange et la plus grande intégration des économies nationales qui a suivi ont garanti l'autonomie du Canada dans les prises de décisions sur la sécurité nationale. En 2003, lorsque le gouvernement du Canada a choisi de ne pas participer à la regrettable invasion de l'Irak, Ottawa a conclu, à juste titre, que l'intégration économique canado-américaine permettait de conclure qu'il ne pouvait y avoir de représailles étasuniennes sans porter préjudice aux intérêts financiers des États-Unis (Thakur et Cunningham, 2015).

L'expérience plus récente est moins encourageante. Donald Trump, président des États-Unis, était plus enclin que ses prédécesseurs à intégrer les concessions économiques et commerciales aux exigences de la politique étrangère. Des présidents plus motivés, désireux d'utiliser un pouvoir inhérent dans le contrôle de l'accès au marché étasunien, pourraient être à même de tirer parti de cette puissance économique pour influencer sur la politique étrangère canadienne, voire même sa politique intérieure, et poser une menace évidente à la sécurité nationale du Canada. Le Canada dépend de plus en plus du commerce avec la République populaire de Chine, ce qui pose des problèmes car le concept de commerce utilisé comme une arme gagne en faveur à l'échelle mondiale (Saint-Jacques, cité dans Blanchfield, 2021).



## Changement technologique

Les mutations technologiques ont également eu des effets importants et imprévus sur le développement et la conception de la sécurité nationale canadienne. Prenons ici l'exemple des chemins de fer et des missiles à ogive nucléaire.

### Chemins de fer

Le développement des déplacements par chemin de fer a offert au Canada une importante technologie à « double usage ». Les soldats envoyés vers l'Ouest pour mater la rébellion armée de Louis Riel en 1885 ont voyagé sur le Canadien Pacifique (Bothwell, 2007). Par contre, les conséquences nationales les plus vastes en matière de sécurité, pour ce qui est des chemins de fer, ont été beaucoup plus profondes. Le chemin de fer était essentiel pour inciter les nouvelles provinces à se joindre à la confédération canadienne. Il rendait concrète l'idée abstraite du Canada. Il a créé des liens allant d'Est en Ouest, plutôt que du Nord au Sud, aidant à construire une économie canadienne et, ainsi que le disaient les biographes de John A. Macdonald, ancien premier ministre, *[traduction]* « pour parvenir à une existence politique distincte [de celle des États-Unis] sur le continent nord-américain » (Creighton 1955, 301). La technologie, à l'époque, a facilité l'unification du Canada dans un sens politique et économique, renforçant ainsi la sécurité nationale du pays contre les empiètements des États-Unis. La priorité accordée aujourd'hui aux technologies de rupture est importante, mais n'oublions pas comment la technologie peut également servir à souder et à renforcer un pays.

### Armes nucléaires

Aucune technologie n'a eu de plus grands effets sur la réflexion canadienne sur la sécurité nationale que l'avènement des armes nucléaires et, notamment, du mariage entre ogives nucléaires et missiles. Pour le Canada, les répercussions les plus marquées se situaient au pays : tout d'abord, il fallait jumeler étroitement les efforts de défense aérienne des É.-U. et du Canada. De plus, la pression politique imposait de masquer dans quelle mesure le Canada a participé au maintien de la dissuasion nucléaire. Ces deux éléments sont étroitement liés.

Dans les années 1980, les diplomates canadiens préparaient des notes d'information sur la position nationale en matière de nucléaire. Ils écrivaient : *[traduction]* « Tous savent [que le Canada] « n'est pas et n'a jamais été une puissance nucléaire » (cité dans Colbourn et Sayle 2020, 227). C'était de l'ergotage. Le Canada était avant tout un point de passage pour les bombardiers du commandement aérien stratégique (SAC) au début de la Guerre froide, servant de base et d'aire d'entreposage et de ravitaillement pour le SAC et ses armes. Le Canada a hébergé les ogives nucléaires de la défense anti-aérienne et anti-sous-marine et acquis des États-Unis des ogives nucléaires pour les intercepteurs canadiens. En Europe, les Forces canadiennes ont été formées et équipées d'armes permettant de lancer les ogives nucléaires américaines. Les pilotes canadiens se tenaient prêts à porter des frappes nucléaires sur les cibles éventuelles du Pacte de Varsovie. Le Canada a contribué et contribue encore au maintien de la force de dissuasion nucléaire américaine, surtout par la défense aérienne continentale conjointe. Ainsi que l'écrivaient des responsables du ministère des Affaires étrangères en 1954, l'objectif de la politique canadienne repose sur la sauvegarde de la paix. Élément paradoxal, le *[traduction]* « principal moyen d'y parvenir était de construire et de maintenir une force dissuasive », particulièrement la « capacité de répliquer instantanément contre toute agression aux armes nucléaires » (Ministère des Affaires étrangères 1955b). Les mesures dissuasives canado-américaines étaient si étroitement intégrées que les responsables craignaient, dans les années 50, d'avoir préalablement engagé le Canada dans un cas de guerre civile potentielle avec la Chine (Ministère des Affaires étrangères 1955c).

Le public canadien n'était pas (et n'est pas encore) très au fait du rôle des armes nucléaires dans la politique canadienne. Cette absence de lien entre la politique et le public a toujours été dangereuse : si les Canadiens ne savent pas que leur gouvernement a des capacités technologiques particulières ou pourquoi Ottawa se lance, disons donc, dans des cyber-opérations, il y a risque de confusion et d'opposition du public à l'utilisation d'outils que le gouvernement pourrait juger essentiels.

## Les leçons de la guerre

Les deux premières guerres mondiales ont appris aux dirigeants canadiens une leçon essentielle : la guerre générale pose une menace à l'existence du Canada. Dans aucun des cas, par contre, il n'y avait menace d'invasion ou d'annexion. Il s'agissait plutôt de quelque chose d'également catastrophique : la division politique et les semences de la dissolution.

Robert Borden, premier ministre à l'époque, a gagné les élections de 1917 (et par la suite introduit la conscription) par une campagne qui, selon Robert Bothwell, historien (2007) [*traduction*] « était très proche de prêcher la haine raciale ». Les émeutes anti-conscription, maîtrisées par la force armée, ont duré peu de temps, mais leur souvenir a persisté au Québec pendant des décennies. La crise de la conscription de la Seconde Guerre mondiale était, par sa nature et son effet, différente : le premier ministre de l'époque, Mackenzie King, a pris le taureau par les cornes et a pu survivre politiquement. Le Canada en a fait autant.

Le risque que la guerre entraîne l'éclatement du Canada était si clair et si évident qu'il formait le fondement même de la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Louis St. Laurent, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, écrivait dans sa conférence Gray de 1947 : « le premier grand principe sur lequel je crois que nous sommes tous d'accord est que nos politiques extérieures ne doivent pas détruire notre unité » (St. Laurent, 1947).

Au cours des deux guerres mondiales, les deux blocs politiques les plus puissants du Canada n'étaient pas aussi loyaux l'un que l'autre envers l'Empire britannique. En cas de conflit futur, il y a moins de raisons de croire qu'il pourrait y avoir menace à l'unité nationale selon l'axe francophones-anglophones. Les Canadiens d'aujourd'hui ont des liens avec un nombre bien plus varié d'endroits dans le monde et certains estiment que ces liens font partie de leur identité politique. Prenons un seul exemple : on a dernièrement abondamment discuté aux États-Unis de la meilleure façon de se préparer à la guerre contre la Chine si celle-ci envahissait Taïwan. En même temps, au cours des élections fédérales de 2021, le chef de l'opposition, Erin O'Toole, a dû, sous la pression, adopter une position trop rigide concernant la Chine (Blackwell, 2021). Un autre candidat à l'élection s'est plaint d'une campagne de désinformation ciblée en

réponse à sa position et à celle de son parti concernant la Chine. Rétrospectivement, il a laissé entendre que le Parti conservateur devait dissocier sa politique à l'égard de la République populaire de Chine de son attitude concernant le peuple chinois (ibid.). Par contre, pareille distinction ne fait pas vraiment de différence dans un conflit ouvert. Quelle serait la nature du débat politique au Canada s'il était obligé par les événements de prendre une décision concernant une guerre en faveur de Taïwan?

La menace d'une grave crise ou guerre mondiale suscitera des préoccupations essentielles allant directement au cœur de ce que cela signifie que d'être en sécurité : tout d'abord, quelles sont les fissures que pareille crise ouvrira au Canada et de quelle façon le gouvernement gèrera-t-il ces divisions; de plus, le gouvernement du Canada sera-t-il disposé à prendre une décision s'il y a crise ou craindra-t-il un désaccord de politique intérieure ou une opposition de blocs organisés paralysant et empêchant Ottawa d'agir?

## Conclusion

Étudier l'histoire de la sécurité nationale canadienne est excessivement difficile (Marsden, 2021). C'est à la fois une honte et une menace pour l'avenir du Canada. Une meilleure connaissance de l'histoire du Canada est une source de sécurité nationale. L'histoire peut offrir les leçons du passé, mais ses valeurs les plus globales permettent d'aider les Canadiens à comprendre les difficiles décisions que prennent les dirigeants pour protéger le pays et le coût de ces décisions.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas invulnérable. Les « douves ou fossés » que constituent ses océans ne lui ont jamais permis d'atteindre l'invulnérabilité. Depuis la Confédération, l'ordre du monde a changé nombre de fois autour du Canada, et les Canadiens se sont adaptés à ces changements. Sur le plan historique, les plus grandes menaces à la sécurité du Canada ont été les courants économiques et politiques qui ont menacé d'entraîner les Canadiens dans des directions différentes, voire opposées. Les dirigeants canadiens ont géré avec prudence les aspects politiques des relations commerciales et économiques afin de veiller à ce que les forces du marché ne déchirent pas le Canada. Ils ont utilisé la technologie pour promouvoir l'unité nationale. Ils ont également harnaché

la technologie pour la défense, bien que cet effort ait exigé des dirigeants qu'ils minimisent la dépendance du Canada aux armes ayant un potentiel destructeur énorme. Et pendant que les dirigeants canadiens se sentaient obligés de se joindre aux deux grandes conflagrations du XX<sup>e</sup> siècle, la lutte pendant ces guerres a posé des menaces graves et durables à l'harmonie intérieure. En fait, la menace la plus aiguë des guerres mondiales à l'endroit du Canada se situe au pays même. S'il existe un profil de l'histoire de la sécurité nationale du Canada, c'est que, pendant plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été préservées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis.

---

#### NOTES

- 1 Discours à la conférence coloniale et cité dans « Mr. Chamberlain's Opening Speech », *The Times*, le 4 novembre 1902.
- 2 Selon une manchette du *Globe* de Toronto, [traduction] « le lion britannique appelle ses petits pour affronter la bête asiatique » (Thompson et Seager 2016).

#### OUVRAGES CITÉS

- Blackwell, Tom. 2021. « Chinese-Canadian Tories urge O'Toole to resign, saying tough-on-China platform alienated voters ». *National Post*, le 13 octobre. <https://nationalpost.com/news/politics/chinese-canadian-tories-urge-otoole-to-resign-saying-tough-on-china-platform-alienated-voters>.
- Blanchfield, Mike. 2021. « Canada urged to join allies in tougher China stance after Kovrig, Spavor release ». CTV News, le 11 octobre. [www.civnews.ca/canada/canada-urged-to-join-allies-in-tougher-china-stance-after-kovrig-spavor-release-1.5618856](http://www.civnews.ca/canada/canada-urged-to-join-allies-in-tougher-china-stance-after-kovrig-spavor-release-1.5618856).
- Bothwell, Robert. 2007. *The Penguin History of Canada*. Toronto, ON: Penguin Canada.
- — —. 2015. *Your Country, My Country: A Unified History of the United States and Canada*. New York, NY: Oxford University Press.
- Colbourn, Susan and Timothy A. Sayle, eds. 2020. *The Nuclear North: Histories of Canada in the Atomic Age*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Creighton, Donald Grant. 1955. *John A. Macdonald: The Old Chieftain*. Toronto, ON: Macmillan.
- Department of External Affairs. 1955a. « Meetings of Meeting to Discuss Study of National Security Policy », le 20 juillet. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/12186/>.
- — —. 1955b. « The Strategic Concept of the Nuclear Deterrent: Conclusions », le 26 mars. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/11841>.
- — —. 1955c. « Problems which might be posed for Canada, if the United States were to become involved in hostilities over the Chinese offshore islands », le 17 février. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/11784>.
- Hillmer, Norman. 2016. *O. D. Skelton: A Portrait of Canadian Ambition*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Immerman, Richard H. 2010. *Empire for Liberty: A History of American Imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Liberal Party of Canada. 1988. « Border ». YouTube video, 0:30. [www.youtube.com/watch?v=iKQPw9vmG04](http://www.youtube.com/watch?v=iKQPw9vmG04).
- Marsden, Paul. 2021. « Lost and Fonds ». *Literary Review of Canada* [mai]. <https://reviewcanada.ca/magazine/2021/05/lost-and-fonds/>.
- St. Laurent, Louis S. 1947. *The Foundations of Canadian Policy in World Affairs*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Thakur, Ramesh et Jack Cunningham, eds. 2015. *Australia, Canada and Iraq*. Toronto, ON: Dundurn Press.
- Thompson, John Herd et Allen Seager. 2016. *Canada 1922–1939: Decades of Discord*. Toronto, ON: McClelland & Stewart.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Timothy Andrews Sayle est professeur adjoint d'histoire et directeur du programme des relations internationales de l'Université de Toronto. Il est l'auteur de *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order* (Cornell University Press, 2019), corédacteur, avec MM. Jeffrey A. Engel, Hal Brands et William Inboden de *The Last Card: Inside George W. Bush's Decision to Surge in Iraq* (Cornell University Press, 2019) et corédacteur, avec Susan Colbourn, de *The Nuclear North: Histories of Canada in the Atomic Age* (UBC Press, 2020).



Une politique étrangère solide doit être fondée sur l'acceptation du paradoxe. Cela est vrai pour les grandes puissances, mais tout particulièrement pour une puissance moyenne dont le rayonnement ne doit pas dépasser l'envergure. Quelle que soit la mesure dans laquelle cette position est exaspérante et fastidieuse, on ne peut pas y échapper d'un côté, ni de l'autre, même lorsque ces considérations ne sont pas réconciliables.

---

Holmes, *The Better Part of Valour: Essays on Canadian Diplomacy*  
(Toronto: McClelland and Stewart, 1970), vii

Améliorer la position de sécurité du Canada dans un environnement mondial de plus en plus incertain

# La lutte contre la partisanerie en tant que stratégie canadienne de sécurité nationale

Laurence Deschamps-Laporte

**T**imothy Sayle terminait son essai en mentionnant à quel point l'état lamentable de nos archives nationales pose d'énormes difficultés pour l'étude de l'histoire de la sécurité nationale (Marsden, 2021). À titre de boursière et de praticienne contemporaine, je me dois d'être d'accord. Il est tout aussi difficile aujourd'hui d'entamer une réflexion stratégique sur la sécurité nationale du Canada et ce, pour deux motifs distincts. La première raison est que la sécurité nationale ne peut être étudiée comme concept autonome. Aucune analyse de ce domaine ne peut être séparée d'un débat plus global sur les affaires internationales. Le Canada projette de lui une image de puissance multilatérale, de promoteur d'alliances. Même si cette image internationaliste fait partie du tissu canadien, cela signifie que, à titre de puissance intermédiaire, le Canada est également profondément *dépendant* des alliances. Et tandis que la participation d'Ottawa aux affaires du monde constitue un point fort, la sécurité nationale du Canada est une négociation constante de cette dépendance.

La deuxième raison est que les difficultés contemporaines en matière de sécurité nationale sont rarement débattues de manière non partisane. Sayle soutient que [*traduction*] « s'il existe une constante dans l'histoire de la sécurité nationale du Canada, c'est que, depuis plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été sauvegardées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis ». Je suis d'accord et, par conséquent, une cassure dans l'unité du public canadien lorsqu'il s'agit de menaces existentielles pose un défi de taille à la sécurité nationale. Prenons, par exemple, la profonde fracture partisane concernant les protestations du convoi du début de 2022 et l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* (West, Carvin et Juneau, 2022). La création, en 2018, du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) avait pour objet d'intensifier la collaboration interpartis, mais son travail a été



NAFTA-ALENA-TLCAN



temporairement compromis au début de 2021 par un boycottage de l'opposition officielle à la suite du refus du gouvernement de déposer au Parlement la documentation non caviardée concernant le renvoi de scientifiques du Laboratoire national de microbiologie de Winnipeg en juillet 2019 (Fife et Chase, 2021).

Nous offrons au présent essai des pistes de réflexion sur la façon de promouvoir l'unité nationale canadienne et la collaboration de tous les partis dans le domaine de la sécurité nationale par l'analyse de deux études de cas ayant des répercussions profondes en matière de sécurité nationale et de politique étrangère : la réponse du Canada à la prise de contrôle de la Crimée par la Russie en 2014 et la renégociation, en 2017-2018, de l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA).

La partisanerie et les débats parlementaires sur les questions de sécurité nationale ne peuvent être évités — il est de la nature de toute démocratie forte que les partis de l'opposition doivent demander au gouvernement de rendre des comptes. L'absence de débat serait tout aussi préoccupante pour la santé de notre démocratie. À des moments clés, par contre, les concessions et la collaboration doivent prendre le pas sur l'esprit partisan afin de défendre ce qui [*traduction*] « vise à protéger le Canada et sa population des grandes menaces qui mineraient nos institutions et mécanismes démocratiques, notre économie, notre tissu social et nos valeurs, ainsi que nos intérêts » (Shull et Wark, 2021, 9–10). Comme l'a illustré Sayle sur le plan historique, réussir à unifier le public canadien demeure une condition préalable pour garantir la sécurité nationale.

## Crimée

L'un des exemples les plus frappants de l'unité des partis ces dernières années a été la cohérence de la défense du Canada concernant la souveraineté de l'Ukraine et la position rigide contre la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée en 2014. Au cours de la dernière décennie, la Russie s'est de plus en plus affirmée en tant que puissance militaire majeure disposée à recourir aux opérations hybrides et cybernétiques pour déstabiliser ses rivaux réels ou considérés comme tels. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport spécial du Council on Foreign Relations sur

l'endiguement des Russes : [*traduction*] « Les preuves que la Russie s'est ingérée dans les élections présidentielles américaines de 2016 sont écrasantes » (Blackwill et Gordon, 2018). Pourtant, en raison d'un climat politique profondément polarisé aux États-Unis, il a été difficile de reconnaître cette ingérence et d'agir en conséquence, tout comme les divisions dans une bonne partie de l'Europe entre les faucons russes et les colombes pro-russes ont donné naissance à des vulnérabilités considérables. Le Canada est loin d'être à l'abri de la menace d'une ingérence analogue. En fait, selon des rapports officiels, on a relevé des efforts pour semer des informations erronées et même dénigrer des ministres du Cabinet dans des campagnes médiatiques commanditées par l'État (Dawood, 2021). Quoi qu'il en soit, le consensus des principaux partis politiques du Canada concernant la menace posée par l'ingérence et les actions extraterritoriales russes ont aidé à préserver la sécurité nationale et la démocratie en réduisant les perspectives d'exploitation politique.

Le consensus canadien peut être attribuable à une vision surtout réaliste des ambitions mondiales de la Russie chez les dirigeants nationaux. Il est évident que les impératifs politiques jouent également un rôle. Les efforts de défense de la population canado-ukrainienne sont hors du commun (Carment et Landry, 2016). De plus, l'économie canadienne ne dépend pas des importations énergétiques en provenance de la Russie, luxe que n'ont même pas les alliés européens du Canada. Sur le plan géographique, le fait que le Canada n'ait qu'un seul voisin terrestre a fait que sa politique étrangère a été façonnée autant par choix que par négociation.

En réponse à l'annexion de 2014, Ottawa a annoncé de multiples séries de sanctions<sup>1</sup>, a dirigé des campagnes internationales dénonçant les opérations d'agression à découvert et secrètes de la Russie et a collaboré à des stratégies conjointes pour écarter l'ingérence de la Russie à l'étranger et son soutien à des dictateurs comme Bashar al-Assad de Syrie. Les liens diplomatiques ont commencé à se fissurer, même avant 2014, les rencontres entre les dirigeants des deux pays se limitant à de brèves rencontres sur des tribunes multilatérales. Par contre, après 2014, les échanges diplomatiques directs entre les fonctionnaires se sont limités à des questions spécifiques, par exemple l'Arctique. Dans

# Le consensus des principaux partis politiques du Canada concernant la menace posée par l'ingérence et les actions extraterritoriales russes ont aidé à préserver la sécurité nationale et la démocratie en réduisant les perspectives d'exploitation politique.

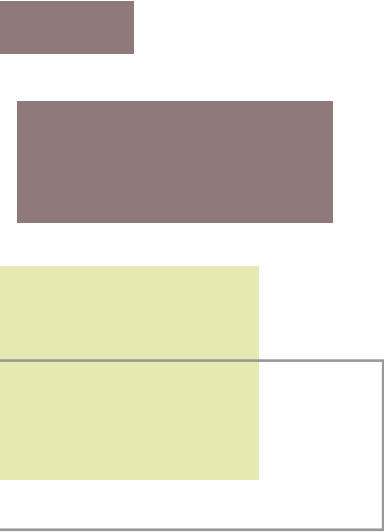
ses communications officielles, la Russie se plaignait du piètre état des relations bilatérales, imputant le blâme au Canada, mais exprimant quand même un désir d'améliorer les liens diplomatiques : [traduction] « Puisqu'ils sont voisins au Pôle Nord et par l'océan Pacifique, qu'ils partagent une passion commune pour le hockey, la Russie et le Canada peuvent et devraient maintenir des relations stables et prévisibles »<sup>2</sup>.

L'entente générale de tous les partis sur la politique du Canada à l'égard de la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée ne signifie pas que la question de l'Ukraine et de la Russie n'a jamais figuré à la Période de questions ou qu'elle n'a pas engendré de tensions partisanes. Avant l'élection fédérale de 2015, les libéraux ont critiqué l'échec des conservateurs à ajouter à la liste des sanctions canadiennes certains oligarques impliqués dans l'annexion de la Crimée (Freeland, 2015). Ils ont également reproché aux conservateurs de ne pas avoir inclus de représentant des partis d'opposition dans la délégation en Ukraine (*National Post*, 2014). De la même façon, les conservateurs ont critiqué les libéraux qui ne souhaitent pas transférer une aide létale à l'Ukraine avant la toute récente invasion par la Russie. Tout cela, par contre, constitue des altercations mineures en marge de ce qui est resté une position canadienne largement soudée, qui peut se résumer ainsi [traduction] « la Russie est l'agresseur et l'Ukraine la victime » (Boissonnault, 2022). Dans la période qui a suivi l'annexion de la Crimée, les partis se sont entendus sur les résultats souhaités (défier la Russie), même si, parfois, ils n'étaient pas d'accord sur les moyens.

Certains ont critiqué l'intransigeance canadienne comme étant le reflet d'un alignement avec l'Ukraine lié à la diaspora, entraînant une ouverture insuffisante au dialogue avec Moscou (Ibbitson, 2014). Pourtant, cette prise de position sans concession a reçu le soutien de la population canadienne dans son ensemble. En grande majorité, les Canadiens conviennent que le Canada doit aider l'Ukraine militairement (Stober, 2022). L'absence de batailles partisanes majeures sur les menaces que pose la Russie depuis 2014 a réduit la vulnérabilité de la démocratie canadienne aux types de déstabilisation et d'ingérence que les États-Unis ont connus. Kenneth A. Schultz (2017), professeur de sciences politiques, mentionne qu'en s'ingérant dans les élections américaines en 2016 de manière à avantager le candidat républicain, [traduction] « les Russes ont fait pencher la balance entre les lignes de partis ». La nature partisane de cette attaque signifiait que les républicains pouvaient minimiser la gravité de la menace envers la sécurité nationale des États-Unis. Dans le contexte canadien, il n'y a pas de fossé entre les partis à exploiter.

## Libre-échange en Amérique du Nord

La négociation du nouvel accord commercial entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en 2017–2018 intervenait à un moment de vives craintes nationales. Les liens croisés entre le commerce, la sécurité économique et la sécurité nationale sont clairement expliqués dans la stratégie nationale américaine sur la sécurité, version 2010 : [traduction] « Notre



prospérité sert de tremplin à notre puissance. Cela est avantageux pour nos forces armées, garantit nos efforts en matière de diplomatie et de développement et sert de source principale à notre influence dans le monde » (La Maison Blanche, 2010, 9). Si l'économie est fluctuante, il est difficile à un État de vraiment défendre sa souveraineté. L'État peut devenir vulnérable aux menaces s'il dépend de débiteurs étrangers. La force de l'économie canadienne, ainsi que la sécurité nationale du pays reposent sur la fiabilité de ses relations commerciales avec les États-Unis. Compte tenu qu'environ 75 pour cent des exportations canadiennes de marchandises sont destinés au Sud (Jiang, 2019), la menace d'une perturbation majeure au commerce nord-américain a rapidement capté l'attention des Canadiens et de leurs dirigeants.

Un accord de libre-échange avec les États-Unis, prévisible, fiable et qui fonctionne bien, permet à l'alliance canado-américaine de demeurer l'une des plus solides au monde. Le régime de libre-échange trilatéral intègre notamment des chaînes conjointes d'approvisionnement des industries de fabrication des secteurs de l'automobile, de la défense et de l'aérospatiale. Une détérioration des relations commerciales canado-américaines aurait eu un effet direct dans l'ensemble de l'écosystème canadien de sécurité nationale : le mouvement des personnes, les industries de défense conjointe, le partage du renseignement, les opérations conjointes, le partage de la technologie et des talents. Une détérioration permanente des échanges avec les États-Unis aurait eu un effet néfaste et profond sur l'économie canadienne et obligé le gouvernement à procéder rapidement à une diversification vers d'autres marchés, entraînant potentiellement des relations commerciales plus marquées avec des pays moins harmonisés aux intérêts et aux valeurs du Canada. Trouver les modalités et décider de faire du commerce avec ces pays n'est plus un simple exercice théorique; on peut dire qu'il est maintenant au cœur du débat sur la sécurité nationale de ces dernières années (notamment en ce qui a trait à la Chine).

Globalement, le processus de négociation avec les États-Unis et le Mexique a été marqué par un niveau remarquable d'unité nationale et de collaboration entre les partis. L'un des éléments clés a été la création proactive par le gouvernement du conseil de l'ALENA<sup>3</sup>, qui

comptait des représentants « poids lourds » de l'opposition, par exemple la dirigeante provisoire récente des conservateurs, Rona Ambrose, l'ancien ministre conservateur de l'Industrie, James Moore, d'anciens représentants de haut niveau du NPD, ainsi que des meneurs du monde des affaires et des syndicats. La composition du conseil laissait transparaître une stratégie délibérée pour promouvoir l'unité entre les partis. De plus, l'harmonisation des partis a été servie par l'entente de ceux-ci concernant le résultat souhaité, ainsi que sur les moyens généraux d'y parvenir.

Il existe un autre facteur qui peut expliquer l'absence relative de lutte partisane au cours des négociations de l'accord de libre-échange, à savoir la participation des députés favorables, des premiers ministres et des intervenants précédents de toutes les couleurs dans un rapprochement coordonné à l'endroit des intervenants étasuniens à tous les paliers du gouvernement et avec les entreprises et les syndicats : une approche « Équipe Canada ». Lorsqu'il s'agit des relations canado-américaines, les Canadiens n'ont pas à dépendre d'ambassades ou de voies diplomatiques officielles — chacun peut être mis à contribution pour influencer sur son propre univers. Si les intérêts des intervenants politiques sont généralement alignés — comme dans le cas des négociations de l'ALENA — cette approche fructueuse renforce la position du Canada. En septembre 2017, une délégation composée de députés de tous les partis a rencontré les membres de la Chambre des représentants des É.-U. à Washington, DC, pour faire ressortir l'importance de maintenir un libre-échange solide en Amérique du Nord (Parlement du Canada, 2017). Les premiers ministres conservateurs se sont également rendus à Washington en février 2019 pour assister à une réunion de l'association nationale des gouverneurs (National Governors Association) et exercer des pressions au nom du Canada (Premiers ministres du Canada, 2019). La renégociation de l'ALENA est un exemple de politique s'arrêtant au ras de l'eau, en fait même à des kilomètres avant. Cet alignement improbable entre les partis (compte tenu de la controverse précédente concernant la première mouture de l'ALENA et même l'Accord économique commercial global Canada-Union européenne) permet au Canada de parvenir à une position plus uniforme en matière de sécurité nationale.

## Conclusion

Promouvoir l'unité nationale exige la mobilisation réelle de l'opposition : des structures qui accordent aux députés de l'opposition, aux personnalités politiques provinciales et aux intervenants un rôle réel dans le processus diplomatique. Tous ces intervenants politiques peuvent recourir à cette participation pour faire la preuve de leur autorité et de leur influence — ce qui peut être politiquement dérangeant pour le gouvernement. Néanmoins, leur participation est essentielle.

Notre réflexion portait sur deux études de cas où une faible polarisation partisane a permis de renforcer la sécurité nationale. Pourtant, il existe nombre d'exemples où la polarisation a eu le dessus. Le boycott temporaire du CPSNR relève d'une querelle partisane qui nous a fait rater l'occasion de renforcer la sécurité nationale du Canada. Le comité parlementaire maintenant défunt sur les relations Canada-Chine était une marmite à pression de luttes partisans qui ont sapé la capacité du Canada d'offrir un front uni face à une Chine de plus en plus autoritaire. Aurait-il été possible que les choses se passent autrement dans ces comités? Même si la partisanerie ne peut (et ne devrait pas) être éliminée, le Canada peut renforcer certains mécanismes afin d'améliorer la confiance dans les processus de sécurité nationale — tant de la part des parlementaires que du grand public. Le rôle et la structure particulière du CPSNR devraient être maintenus. Sa structure innovante de rapport au pouvoir exécutif, avec son propre secrétariat, unique même dans les systèmes de Westminster, a été conçue pour favoriser la collaboration entre les parlementaires. La loi portant création du CPSNR, qui doit être revue en 2022, doit être actualisée pour assurer l'autonomie des recherches et des rapports du comité (Shull et Wark, 2021), tout en faisant en sorte que ses rapports publics demeurent non classifiés.

Il faudrait également étudier des stratégies différentes pour vérifier si le changement culturel peut être mis à profit entre les partis sur les questions de sécurité nationale. Les mécanismes institutionnels dotés de fonctions de révision, par exemple le CPSNR, ont leur importance et constituent une tentative viable d'inclure les parlementaires dans l'examen de la sécurité nationale et des communications

afférentes, mais leur mandat est trop centré sur le processus, sans la moindre discussion globale sur les objectifs stratégiques que le comité doit atteindre. L'une des initiatives possibles est de tenir une réunion périodique structurée sur la sécurité nationale au début de chaque session parlementaire entre le premier ministre et les chefs des partis d'opposition, de manière à encadrer le travail du CPSNR. La discussion pourrait être en grande partie confidentielle, suivie par une déclaration publique par consensus, qui inciterait les dirigeants à trouver un terrain d'entente et à formuler des objectifs conjoints sur la sécurité nationale. L'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis St. Laurent, lançait en 1947, dans la conférence Gray, cet avertissement : [*traduction*] « nos politiques extérieures ne doivent pas détruire notre unité » (St. Laurent, 1947). De nos jours, la maxime devrait être interprétée en sens inverse. Au lieu de cela, nous veillons à ce que nos dissensions nationales ne détruisent pas nos politiques extérieures.

---

### NOTES

1 Voir [www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra).

2 Voir [https://canada.mid.ru/en/countries/dvustoronnie\\_otnosheniya/](https://canada.mid.ru/en/countries/dvustoronnie_otnosheniya/).

3 See [www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/membres\\_du\\_comitedelalenaenouvellesnominationsdiplomatiques.html](http://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/membres_du_comitedelalenaenouvellesnominationsdiplomatiques.html).

### OUVRAGES CITÉS

Blackwill, Robert D. et Philip H. Gordon. 2018. *Containing Russia*. New York, NY: Council on Foreign Relations. [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR80\\_BlackwillGordon\\_ContainingRussia.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR80_BlackwillGordon_ContainingRussia.pdf).

Boissonnault, Randy. 2022. « Situation in Ukraine ». Edited Hansard 151 (020). House of Commons. 44th Parliament, 1st Session, le 31 janvier. [www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/44-1/house/sitting-20/hansard](http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/44-1/house/sitting-20/hansard).

Canada's Premiers. 2019. « Canada's Premiers to Visit Washington, D.C. on February 22–23 ». Communiqué, le 19 février. [www.canadapremiers.ca/canadas-premiers-to-visit-washington-d-c-on-february-22-23/](http://www.canadapremiers.ca/canadas-premiers-to-visit-washington-d-c-on-february-22-23/).

Carment, David et Joseph Landry. 2016. « Diaspora and Canadian Foreign Trade Policy ». Dans *The Harper Era in Canadian Foreign Policy*, révisé par Adam Chapnick et Christopher J. Kukuca, 210–30. Vancouver, BC: UBC Press.

Dawood, Yasmin. 2021. « Combating Foreign Election Interference: Canada's Electoral Ecosystem Approach to Disinformation and Cyber Threats ». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 20 (1): 10–31. doi:10.1089/elj.2020.0652.



- Fife, Robert et Steven Chase. 2021. « Opposition parties want documents on fired Winnipeg scientists when Parliament resumes ». *The Globe and Mail*, le 3 novembre. [www.theglobeandmail.com/politics/article-opposition-parties-want-documents-on-fired-winnipeg-scientists-when/](http://www.theglobeandmail.com/politics/article-opposition-parties-want-documents-on-fired-winnipeg-scientists-when/).
- Freeland, Chrystia. 2015. « Affaires étrangères ». Hansard révisé 147 (177). Chambre des Communes. 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session. Le 23 février. [www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-2/chambre/seance-177/debats](http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-2/chambre/seance-177/debats).
- Ibbitson, John. 2014. « Harper's foreign policy: Ukraine and the Diaspora vote ». Opinion, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, le 19 mars. [www.cigionline.org/articles/harpers-foreign-policy-ukraine-and-diaspora-vote/](http://www.cigionline.org/articles/harpers-foreign-policy-ukraine-and-diaspora-vote/).
- Jiang, Kevin. 2019. « Highlights of Canada's 2018 Merchandise Trade Performance ». Bureau de l'économiste en chef, le 25 juin. [www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste/highlights\\_trade-2018-faits\\_saillants\\_commerce.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste/highlights_trade-2018-faits_saillants_commerce.aspx?lang=eng).
- La Maison Blanche. 2010. *National Security Strategy*. Mai. [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).
- Marsden, Paul. 2021. « Lost and Fonds: Our national archives' poor record ». *Literary Review of Canada*, mai. <https://reviewcanada.ca/magazine/2021/05/lost-and-fonds/>.
- National Post*. 2014. « Conservatives get flak for sending 'partisan' delegation to Ukraine ». *National Post*, le 27 février. <https://nationalpost.com/news/politics/conservatives-get-flak-for-sending-partisan-delegation-to-ukraine>.
- Parlement du Canada. 2017. « Des législateurs canadiens rencontrent des membres du congrès des États-Unis ». Communiqué, le 26 septembre. [www.parl.ca/DocumentViewer/fr/All/communiqu/9103334](http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/All/communiqu/9103334).
- St. Laurent, Louis S. 1947. *The Foundations of Canadian Policy in World Affairs*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Schultz, Kenneth A. 2017. « Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy ». *The Washington Quarterly* 40 (4): 7–28. doi:10.1080/0163660X.2017.1406705.
- Shull, Aaron et Wesley Wark. 2021. *Reimagining a Canadian National Security Strategy*. CIGI Special Report. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/publications/reimagining-a-canadian-national-security-strategy/](http://www.cigionline.org/publications/reimagining-a-canadian-national-security-strategy/).
- Stober, Eric. 2022. « Majority of Canadians are open to assisting Ukraine, poll finds ». *Global News*, le 24 janvier. <https://globalnews.ca/news/8533168/ukraine-canada-aid-poll/>.
- West, Leah, Stephanie Carvin et Thomas Juneau. 2022. « National security can't become a tool of partisan feuding ». *The Globe and Mail*, le 12 janvier. [www.theglobeandmail.com/opinion/article-national-security-cant-become-a-tool-of-partisan-feuding/](http://www.theglobeandmail.com/opinion/article-national-security-cant-become-a-tool-of-partisan-feuding/).

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Laurence Deschamps-Laporte est professeure invitée en sciences politiques et chercheuse invitée au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal. Elle a été conseillère de trois ministres des Affaires étrangères et a agi comme chef de cabinet en 2019–2020. Auparavant, elle était consultante chez McKinsey & Compagnie, où elle s'occupait surtout d'organisations philanthropiques ou du secteur public de par le monde. Elle détient un PhD et une maîtrise en philosophie de l'Université d'Oxford où elle était boursière de la Fondation Rhodes. Elle a publié récemment « Le retour au terrain comme condition de déploiement d'une politique étrangère féministe canadienne » dans *Études Internationales*.



Il peut être ennuyeux d'édifier une infrastructure fondée sur la collaboration internationale, mais n'oublions pas que cela doit être l'objectif de tous les amoureux de la paix, de rendre le monde plus ennuyeux.



Holmes, « The Future of the American Empire », *International Perspectives* 16 (janvier/février 1988): 7





## Conclusion

# Imaginer un monde meilleur

Adam Chapnick et Aaron Shull

**L**a présente série d'essais s'inscrit à un moment difficile de l'histoire. Le monde a été ravagé par la pandémie de la COVID-19, le changement climatique continue de dévaster sans relâche les collectivités et la guerre d'agression de Vladimir Poutine en Ukraine a imposé des souffrances à d'innombrables civils. Ce sont trois catastrophes qui posent des défis graves en eux-mêmes mais qui, en soi, sont aussi les indicateurs d'un ordre mondial dont les structures institutionnelles sont devenues de plus en plus tendues. Une partie du problème est que les systèmes vieillissent et que les liens avec le passé s'usent au fil du temps. Le plus ironique est que les actions des États-Unis ont également contribué au problème, même si c'est sous l'égide des dirigeants de ce pays que ces institutions ont été créées.

Ainsi que le font ressortir les essais de la présente série, ce qui n'a pas changé, c'est la mesure dans laquelle les intérêts nationaux du Canada sont le plus facilement servis dans le cadre d'un système international prévisible et fondé sur des règles. Le fait est, comme le soutenait précédemment l'un d'entre nous (Shull et Den Tandt, 2021), que l'administration Trump a eu un effet profondément déstabilisateur pour les Canadiens et le monde qui nous entoure, l'agression protectionniste de nos voisins du Sud sur les industries de l'aluminium et de l'acier du Canada n'étant que les exemples les plus évidents. Il y a eu mépris véritable à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Accord de Paris et des diverses institutions de libre-échange, notamment l'Accord de libre-échange nord-américain et le Partenariat transpacifique.

# Ce qui n'a pas changé, c'est la mesure dans laquelle les intérêts nationaux du Canada sont le plus facilement servis dans le cadre d'un système international prévisible et fondé sur des règles.

Ce genre d'approche « America First » (L'Amérique d'abord) et le chacun pour soi dans chaque pays en matière de gouvernance mondiale, est incompatible avec les défis posés par les menaces sans agents, par exemple le changement climatique et la pandémie. Le monde est trop interconnecté et les risques qu'affrontent les États aujourd'hui sont trop omniprésents.

De plus, notre échec collectif à soutenir l'ordre international a aidé certains de ces acteurs les plus néfastes. Au moment où nous écrivons ces lignes, les actes de la Russie en Ukraine ont poussé le monde plus près qu'il ne l'a jamais été d'un conflit mondial — et même nucléaire — depuis la Seconde Guerre mondiale. Peu importe le défi, que ce soit le soutien faiblissant pour les institutions mondiales, les menaces sans agents ou les perturbateurs autoritaires, la solution demeure la même : leadership, action collective et compétence. Dans un monde marqué par la multipolarité, l'apport de chaque État, grand ou petit, a son importance.

Les auteurs de la présente série d'essais estiment, à juste titre, que le Canada ne peut être un observateur passif dans ce qui s'en vient. Le monde a désespérément besoin d'instances contributrices responsables, compétentes et internationales, et nous espérons que la présente série jettera au moins un petit éclairage sur la voie à suivre.

---

#### OUVRAGE CITÉ

Shull, Aaron et Michael Den Tandt. 2021. « Is US President Joe Biden Good or Bad for Canada? » Opinion, Centre pour la gouvernance dans l'innovation internationale, le 13 décembre. [www.cigionline.org/articles/is-us-president-joe-biden-good-or-bad-for-canada/](http://www.cigionline.org/articles/is-us-president-joe-biden-good-or-bad-for-canada/).



La question persistante de savoir si les Nations Unies font du bon travail, que les sondeurs simplistes ne cessent de poser à leurs publics, ne va pas dans le bon sens. Les Nations Unies ne peuvent rien faire; seuls ses membres le peuvent. Les institutions internationales ne sont pas des fins en elles-mêmes, mais des moyens en vue d'un objectif final. Elles ne sont pas autopropulsées; elles doivent être utilisées avec sagesse et clairvoyance.

---

Holmes, « The Future of the American Empire », *International Perspectives* 16 (janvier/février 1988): 7

**L**e regretté diplomate et commentateur canadien, feu John Wendell Holmes, croyait que c'est de la connaissance de l'histoire et du contexte qu'émergeait la meilleure politique publique. La présente série d'essais, parrainée par la fiducie Holmes, porte sur six thèmes contemporains de la politique étrangère et de sécurité du Canada de la plume d'historiens qui ont analysé le contexte de chaque enjeu, les praticiens répondant en se tournant vers l'avenir. Ensemble, ces essais font ressortir la valeur historique du calcul analytique pour un décideur et offrent des suggestions pratiques pour éclairer la réponse du Canada aux défis à venir.

**[cigionline.org/changing-world](http://cigionline.org/changing-world)**

## Crédits

Directeurs de la rédaction  
ADAM CHAPNICK  
AARON SHULL

Révisseuse principale  
JENNIFER GOYDER

Révisseuse  
SUSAN BUBAK

Conception graphique  
SAMI CHOUDHARY  
ABHILASHA DEWAN  
BROOKLYNN SCHWARTZ

Le regretté diplomate et commentateur canadien, feu John Wendell Holmes, croyait que c'est de la connaissance de l'histoire et du contexte qu'émergeait la meilleure politique publique. La présente série d'essais, parrainée par la fiducie Holmes, porte sur six thèmes contemporains de la politique étrangère et de sécurité du Canada de la plume d'historiens qui ont analysé le contexte de chaque enjeu, les praticiens répondant en se tournant vers l'avenir. Ensemble, ces essais font ressortir la valeur historique du calcul analytique pour un décideur et offrent des suggestions pratiques pour éclairer la réponse du Canada aux défis à venir.

Visionner le vidéo de la série à :  
**[cigionline.org/changing-world](http://cigionline.org/changing-world)**

Droits réservés © 2022, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que les auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale ni de ses administrateurs.

Veuillez transmettre vos demandes de renseignements à :  
[communications@cigionline.org](mailto:communications@cigionline.org)



Le présent ouvrage fait l'objet d'une licence de Creative Commons Attribution — pas d'utilisation commerciale — Pas de modification. Pour accéder à la licence, visitez le site : [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/). En cas de réutilisation ou de diffusion, veuillez inclure cet avis de droits d'auteur.

Imprimé au Canada sur du papier à base de 30 % de fibre post-consommation et certifié par le Forest Stewardship Council<sup>MD</sup>.

« Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale » et « CIGI » sont des marques de commerce déposées.

Centre for International  
Governance Innovation

67 Erb Street West  
Waterloo, ON, Canada N2L 6C2  
[www.cigionline.org](http://www.cigionline.org)





## Introduction

# À la recherche d'un ordre mondial au XXI<sup>e</sup> siècle

Adam Chapnick et Aaron Shull

**P**our les praticiens contemporains canadiens de l'art de gouverner, les défis écrasants ne manquent pas : le pouvoir mondial qui passe de l'Ouest à l'Est; le stress qui éprouve les institutions démocratiques; un système multilatéral fissuré; un paysage de sécurité qui se détériore, tant ici qu'à l'étranger, et une transformation numérique qui déteint sur toutes les facettes de la vie. En cette époque d'incertitude mondiale croissante, il leur faut non seulement l'acuité du diplomate classique, mais également une certaine dose de souplesse intellectuelle qu'il peut être difficile de conserver en ces temps de polarisation.

La meilleure façon de soutenir cette souplesse est le dialogue et le débat, mais ces dernières années, comme l'ont soutenu les spécialistes des sciences politiques Brian Bow et Andrea Lane (2021, 4), les discussions manquent souvent de perspective, qu'ils définissent comme une [*traduction*] « large vue de la politique étrangère canadienne dans de nombreux secteurs délicats et au fil du temps ».

Pour une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, c'était constamment le point de vue de John Wendell Holmes (Chapnick, 2009). Il a obtenu la médaille d'or en histoire de son université au premier cycle, en 1932, et a terminé une maîtrise à l'Université de Toronto l'année suivante. Il a passé un été à Trois-Pistoles (Québec), s'immergeant dans la culture francophone et ensuite, a enseigné l'anglais pendant cinq ans dans un pensionnat progressiste de Pickering (Ontario).

Lorsque la Seconde Guerre mondiale a fait avorter ses aspirations au doctorat à l'Université de London, il est entré à l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) (maintenant, le Conseil international du Canada), dont il est devenu rapidement le secrétaire national, recruté tôt par la suite par le ministère des Affaires extérieures. Son ascension dans les échelons diplomatiques a été tout aussi étonnante. Bientôt, il rédigeait les discours du premier ministre William Lyon Mackenzie King et coordonnait le processus de planification post-hostilités du Canada.

Quand il a pris sa retraite en 1960, il était sous-ministre adjoint principal et est revenu à l'ICAI, cette fois comme président. Il a commencé à enseigner la politique étrangère canadienne, d'abord aux étudiants de deuxième cycle de l'Université de Toronto et ensuite, dans l'optique des organismes internationaux, aux étudiants de premier cycle du Collège Glendon de l'Université York. Il a analysé la place du Canada dans le monde dans la presse populaire devant des publics nationaux et étrangers et avec des groupes d'étudiants. Il a produit un ensemble étonnant de livres, d'essais universitaires et de commentaires populaires, notamment son ouvrage magistral en deux tomes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order* (1979, 1982) dont la présente introduction emprunte le titre. Son approche était historique, mais pourtant pratique, et il insistait toujours sur l'importance du contexte, de la concession et de la clarté des communications.

## **Les défis contemporains comme le changement climatique et les répercussions des technologies numériques et de la circulation des données ne peuvent être gérés par le Canada et ses alliés à eux seuls.**

Lorsque Holmes a quitté l'ICAI, les membres de l'Institut ont créé un fonds de bibliothèque en son honneur. Après son décès en 1988, ce fonds a reçu d'autres dons. Depuis, on a confié aux fiduciaires de la John Holmes la tâche de gérer les fonds, en collaboration, d'abord avec l'ICAI et, tout récemment, le CIGI.

Le CIGI et les fiduciaires exposent ici un nouveau projet novateur conçu d'une manière fidèle à l'héritage intellectuel de Holmes : un recueil d'essais commandés portant sur la politique étrangère canadienne et rassemblant les points de vue d'historiens et de praticiens.

Avec Aaron Shull et Adam Chapnick, représentant respectivement le CIGI et les fiduciaires, nous avons dégagé six thèmes contemporains pertinents pour le Canada et son avenir : le contexte géopolitique, la détérioration du système international de gouvernance mondiale; les menaces à la démocratie libérale; l'évolution du commerce international et les régimes de développement, l'émergence d'une ère numérique et l'insécurité sur le plan national et international.

Nous avons recruté pour contribuer à cette série six historiens canadiens et étrangers à la fine pointe de l'enseignement et six praticiens possédant une expérience nationale et internationale d'envergure. Chaque historien a été invité à rédiger un essai explorant le contexte d'un thème unique et chaque praticien, à répondre par une vision de l'avenir.

Il en résulte les essais qui suivent.

Michael Cotey Morgan lance la série en nous rappelant l'un des grands paradoxes de l'histoire de la politique étrangère canadienne : autant Ottawa a affirmé son autonomie en matière d'affaires étrangères, autant il est demeuré dépendant de la puissance de ses partenariats pour une participation réelle. Il écrit : [*traduction*] « Les responsables, à Ottawa, pouvaient choisir les tactiques, mais ce sont d'autres gouvernements qui continuaient à fixer la stratégie ». L'histoire de la politique étrangère canadienne est une histoire de « concessions entre les limites du pouvoir et les impératifs de l'indépendance ».

Le monde multipolaire d'aujourd'hui est plus complexe, soutient Rohinton P. Medhora. La politique canadienne n'est plus façonnée surtout par ses partenariats d'abord avec la Grande-Bretagne et, plus tard, les États-Unis,

mais par un système international de règles et de lois dont la création, pour l'essentiel, ne relevait pas de lui. Les défis contemporains comme le changement climatique et les répercussions des technologies numériques et de la circulation des données ne peuvent être gérés par le Canada et ses alliés à eux seuls. Quoi qu'il en soit, la prescription politique de Medhora fait en quelque sorte écho aux réflexions de Morgan : [traduction] « L'établissement des institutions et la gouvernance mondiale exigent engagement, crédibilité, et toutes les autres ressources concrètes et intangibles qui soutiennent le renforcement des coalitions » — une idée à laquelle Holmes aurait fortement souscrit.

Par contre, Brendan Kelly ouvre ainsi son compte-rendu historique de la présence canadienne dans les institutions internationales de gouvernance mondiale : [traduction] « il me semble que le multilatéralisme est en crise ». Ces institutions — les Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, le Commonwealth, la Francophonie, le Groupe des Sept (G7) et le Groupe des Vingt (G20), le forum de Coopération économique de la zone Asie-Pacifique, l'Organisation des États américains et l'Organisation mondiale du commerce — offraient habituellement à Ottawa les véhicules permettant de façonner les règles du jeu internationales d'une manière servant les intérêts nationaux. Kelly soutient de façon convaincante que peu importe les contraintes qu'affronte le multilatéralisme contemporain, les Canadiens doivent y demeurer engagés.

Le recteur de l'Université des Nations Unies, David Malone, ne mâche pas ses mots concernant la trajectoire des efforts multilatéraux les plus récents du Canada, citant deux échecs consécutifs lors des élections au Conseil de sécurité des Nations Unies comme preuves d'un pays dont [traduction] « les tendances globales soulèvent davantage de questions que de réponses rassurantes ». En outre, il souhaite vivement une plus grande stabilité chez les dirigeants de la politique étrangère canadienne. [Traduction] « La personnalité, la compétence et l'expérience comptent toutes dans les fonctions ministérielles de nature internationale. Connaître ses homologues et en apprécier le plus grand nombre possible, être capable de saisir l'essentiel de dossiers complexes souvent

totallement inconnus auparavant des nouveaux titulaires, le tout jumelé à une réputation de fiabilité », voilà des atouts difficiles à réunir, au vu du fait que le maintien moyen en poste des 12 derniers ministres canadiens des Affaires étrangères a été de moins de deux ans.<sup>1</sup> Par contre, la stabilité au pays est plus nécessaire que jamais dans un monde où les « relations internationales se sont considérablement détériorées », même depuis la montée des dirigeants attentatoires en Chine et en Russie.

Si Malone s'inquiète de l'état des affaires mondiales contemporaines, Susan Colbourn nous rappelle que la montée des régimes autoritaires est loin d'être un fait nouveau. Ne le sont pas non plus les dilemmes qu'ils posent aux praticiens contemporains. En fait, écrit-elle, les États autoritaires [traduction] « ont offert une sorte de logique organisatrice qui a encadré la politique étrangère du Canada et ses objectifs centraux pour une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle ». Sous cette optique, une bonne part de l'histoire des relations internationales du Canada peut se percevoir comme un effort pour équilibrer le désir constant du Canada de promouvoir et de défendre les principes de la démocratie libérale et les droits de la personne et l'impératif de la croissance économique, peu importe ses origines. Colbourn fait ressortir dans son essai certains des paradoxes qui formaient une constante dans les écrits de Holmes. Songeons plutôt à ceci : [traduction] « Les Canadiens ont défini leurs efforts en temps de guerre comme rien de moins que la défense des libertés et de la liberté dans un système démocratique et pourtant, pour y parvenir, se sont accommodés de politiques inhibant ces libertés ». Elle conseille également l'humilité : à Ottawa, on a une longue histoire de principes grandiloquents sur une politique étrangère libérale et des activités commerciales plus distantes des principes.

Leigh Sarty, diplomate canadien chevronné, estime que le changement le plus important dans la sphère internationale du Canada ces dernières années, ce sont moins les autoritaires eux-mêmes [traduction] « qu'un voisin du Sud qui n'est plus prêt à exercer le leadership sur lequel dépendait habituellement la politique étrangère canadienne ou n'a plus la capacité de le faire ». Comme Malone, il favorise une plus grande dextérité diplomatique et relève [traduction] « l'importance de voir le monde tel qu'il est, plutôt que ce que nous croyons qu'il est ou souhaiterions qu'il soit ». Sarty

croit que la démocratie libérale offre au monde davantage que ce que la Russie ou la Chine auraient pu offrir, mais ce qui l'inquiète, c'est que les Canadiens n'ont pas encore maîtrisé les forces inhérentes du système à l'appui de l'intérêt national.

Une partie de la solution devra passer par une cohérence politique au niveau du commerce, de l'investissement et du développement. Jennifer Bonder nous ramène à la première rencontre de ce qui devait devenir le G7. L'organisation a été créée pour gérer les défis de ce qu'elle appelle [traduction] « la mondialisation sans gouvernance ». Comme elle l'écrit avec tant d'éloquence, [traduction] « les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques recelait la promesse de stimuler la stabilité économique et sociale ». Historiquement, lorsque les démocraties libérales sont parvenues à coopérer sur le plan économique, elles ont pu se positionner plus efficacement sur la scène mondiale.

Ancienne conseillère commerciale principale du 22<sup>e</sup> premier ministre du Canada, Meredith Lilly analyse la façon dont le G7 s'est transformé depuis sa genèse dans les années 1970. Les membres ne se concentrent plus exclusivement sur le commerce et l'économie et il n'y a plus de président des États-Unis tirant la ligne pour intégrer le Canada dans ses partenariats géo-économiques les plus essentiels. Elle reconnaît avec Malone qu'Ottawa doit prêter davantage d'attention à la région Indo-Pacifique, mais ne cautionne pas la tendance nationale à [traduction] « minimiser les retombées positives découlant du fait d'être un voisin des États-Unis, même durant les périodes difficiles ». Selon Lilly, il faut à la fois une politique étrangère canadienne indépendante et de solides relations bilatérales avec son partenaire le plus important en matière de sécurité.

Holmes était l'un des premiers analystes de la politique étrangère du Canada à pousser sa recherche au-delà des mesures classiques de l'art de gouverner. L'essai de Heidi Tworek sur l'histoire de l'engagement diplomatique canadien dans les domaines des technologies des communications et de l'aviation internationales lui aurait par conséquent profondément plu. Tworek établit par les faits que la réponse d'Ottawa après la Seconde Guerre mondiale dans le domaine

des communications — un effort politique pour défendre ses propres intérêts — était très différente de celle de l'univers de l'aviation, où le pays a choisi une voie plus classique de puissance intermédiaire. Elle fait ressortir, et Holmes aurait été d'accord, que cette politique étrangère est toujours une question de choix. Peu importe l'affiliation ou les alliances du Canada, ses dirigeants doivent prendre des décisions pour eux-mêmes. L'ancien directeur de la politique internationale des communications du gouvernement du Canada, Bill Graham, n'ignore pas les défis que Tworek décrit. Il perçoit davantage de continuité que de changement dans les efforts fructueux du Canada à orienter l'avenir de la gouvernance des communications. Ce qui a changé, c'est la réglementation du monde des télécommunications, où les gouvernements ont cédé une bonne part de leur contrôle antérieur au secteur privé et à la société civile. Ottawa a généralement salué cette approche plus inclusive, même si cela a considérablement augmenté la complexité des défis futurs de la politique étrangère.

Timothy Andrews Sayle fait sien l'optimisme de Graham. La politique étrangère canadienne a toujours obligé Ottawa à gérer les relations internationales dans le cadre d'un ordre mondial en évolution. Les échanges n'ont jamais visé uniquement des gains purement économiques. Dans la mesure où le changement technologique a perturbé le système international, cela a aussi offert au Canada d'importantes perspectives de croissance. Et [traduction] « la division politique et les germes de la dissolution », plutôt qu'une invasion ou une annexion, sont les facteurs qui ont imposé la plus grande menace à la sécurité nationale et internationale du Canada. [Traduction] « S'il existe une constante dans l'histoire de la sécurité nationale du Canada », de conclure Sayle, « c'est que, depuis plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été sauvegardées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis ».

Laurence Deschamps-Laporte puise à son expérience récente de conseillère de trois ministres canadiens des Affaires étrangères pour souligner l'insistance de Sayle sur l'importance de l'unité nationale. Elle préconise une plus grande coopération interpartis dans le domaine de la sécurité nationale, en faisant ressortir les avantages

d'un vaste consensus national sur la politique récente concernant l'Ukraine et la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain. Là où le Canada a le plus de force, c'est lorsqu'il permet à l'opposition officielle, aux pouvoirs provinciaux et à la société civile de contribuer au discours sur la politique étrangère. De nos jours, conclut-elle, nous devons nous prémunir chez nous contre les divisions politiques qui risquent d'affaiblir la position du Canada à l'étranger.

Holmes a déjà décrit la position canadienne dans *The Atlantic Community Quarterly* comme un [*traduction*] « mélange de pragmatisme, de scepticisme, d'hérésie et de ce que je pourrais appeler d'irresponsabilité disciplinée, qui est le privilège et la responsabilité des moins puissants dans une alliance » (Holmes 1964–1965, 528). Ensemble, ces essais captent l'esprit de l'optimisme humble et prudent. La géographie a fait don au Canada d'une situation enviable dans la collectivité internationale. Les générations successives de praticiens de la politique ont tiré parti de cette géographie et de sa valeur stratégique pour aider à façonner un ordre international démocratique libéral conforme à l'intérêt national et antagoniste aux forces extrémistes et autoritaristes qui s'efforcent de menacer son existence. Même si Holmes n'a peut-être pas reconnu l'ordre postérieur à la Guerre froide décrit par Medhora ou le domaine contemporain des communications numérique traité par Graham, il aurait certainement été familier des difficultés constantes d'équilibrer les relations bilatérales canado-américaines avec les engagements multilatéraux du Canada dans le domaine des échanges et de la sécurité, la valeur persistante de la gouvernance nationale et internationale et l'importance de la collaboration stratégique pour l'attitude du Canada en matière de politique étrangère. Et il aurait salué la contribution d'historiens canadiens de renom aux conversations sur ces questions. Nous espérons que vous en ferez de même.

---

#### NOTE

1 Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/Ministre\\_des\\_Affaires\\_%C3%A9trang%C3%A8res\\_\(Canada\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Ministre_des_Affaires_%C3%A9trang%C3%A8res_(Canada))

#### OUVRAGES CITÉS

- Bow, Brian et Andrea Lane, éd. 2021. *Canadian Foreign Policy: Reflections on a Field in Transition*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Chapnick, Adam. 2009. *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Holmes, John W. 1964–1965. « The Atlantic Community — Unity and Reality ». *Atlantic Community Quarterly* 2 (4): 528–36.

#### À PROPOS DES AUTEURS

Adam Chapnick est professeur des études de défense au Collège militaire royal du Canada (CMR). Il agit également à titre de directeur adjoint à l'enseignement au Collège des Forces canadiennes. Il détient un baccalauréat ès Arts (honorifique) de l'Université Trent, une maîtrise en administration des affaires internationales de la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton et un doctorat en histoire de l'Université de Toronto. Il s'est joint au CMR en 2006 et donne actuellement des cours sur la politique étrangère canadienne et les décisions stratégiques à l'échelon fédéral.

Il est l'auteur ou l'éditeur de huit livres primés et de plus de 50 essais académiques et chapitres d'ouvrages sur les enjeux historiques et contemporains des relations étrangères canadiennes, ainsi que des relations canado-américaines, et de l'enseignement et l'apprentissage. Entre 2013 et 2015, il a été co-rédacteur de *l'International Journal*, principale revue canadienne sur l'analyse des politiques mondiales. Il est également commentateur régulier dans la sphère publique.

Avocat en exercice, Aaron Shull est le directeur général et le chef du contentieux du CIGI. En sus de prodiguer des conseils concernant diverses affaires internes juridiques et générales, il possède une expertise considérable en droit international, en sécurité mondiale et en gouvernance de l'Internet.



Situer le Canada dans un contexte géopolitique changeant

# Le Canada dans un contexte géopolitique en mutation

Michael Cotey Morgan

**E**ntre la dernière partie du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle, le centre de gravité géopolitique mondial a changé. La Grande-Bretagne a progressivement perdu la domination qu'elle exerçait depuis des siècles, car d'autres puissances industrielles devenaient plus riches, se dotaient d'une nouvelle capacité militaire et élargissaient leurs ramifications mondiales. Pour réduire les tensions à ce titre, les dirigeants britanniques ont conclu de nouvelles alliances, notamment avec le Japon et ajusté leurs relations avec des rivaux de longue date, notamment la France. Afin d'éviter les conflits inutiles, ils ont apaisé leurs adversaires potentiels, notamment les États-Unis, pays qui devenait la première économie industrielle du monde (Kennedy, 1976). Et ils ont progressivement sollicité leur empire pour consolider la Grande-Bretagne aux périodes de crise.

Le Canada s'est vu tiré dans deux sens différents par ce changement. Les Canadiens maintenaient des liens profonds avec les Britanniques en perte de pouvoir et les Américains qui eux, étaient en pleine ascension. Même si Ottawa avait bénéficié d'une autonomie dans les affaires intérieures depuis des décennies et s'enorgueillissait de son statut de plus ancienne puissance de l'Empire, il n'avait que peu à dire dans ses relations avec le reste du monde. Les dirigeants de Londres élaboraient la politique étrangère non seulement pour la Grande-Bretagne, mais également pour l'ensemble de l'Empire. De plus, la Grande-Bretagne demeurait le plus grand partenaire commercial du Canada et, en majorité, les Canadiens d'origine anglaise conservaient des liens importants — à la fois familiaux et affectifs — avec la mère patrie. En tant qu'État d'Amérique du Nord, par contre, le Canada ne pouvait échapper à son voisin du Sud, plus riche et plus peuplé. Dans les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, des centaines de milliers de Canadiens ont émigré aux États-Unis, créant ainsi des liens entre familles de part et d'autre de la frontière. L'expansion des réseaux ferroviaires assurait l'acheminement dans les deux sens des marchandises, des idées et des personnes. En fonction des circonstances, les Canadiens percevaient les États-Unis comme une menace potentielle ou un partenaire possible, une source d'envie et d'inquiétude et un objet d'admiration et de condescendance.

L'époque des grands courants géopolitiques a donné naissance à des défis, de même qu'à des perspectives. À mesure que les anciennes hypothèses concernant la place du Canada dans le monde devenaient désuètes, de nouveaux problèmes tourmentaient les décideurs à Ottawa. Le Canada peut-il compter sur la Grande-Bretagne pour sa défense? Le Canada devrait-il se porter à la défense de la Grande-Bretagne ou d'autres parties de l'Empire si elles sont menacées? Le pays devrait-il — *pourrait-il* — poursuivre ses propres intérêts nationaux? Et finalement, quels étaient ces intérêts? Le cours des

## À mesure que les anciennes hypothèses concernant la place du Canada dans le monde devenaient désuètes, de nouveaux problèmes tourmentaient les décideurs à Ottawa.

événements entre les années 1870 et 1940 a précipité la solution de ces problèmes, transformant les relations du Canada avec le monde extérieur et faisant ressortir les avantages constants et les misères permanentes du pays. Tandis que le Canada passait de la sphère britannique à la sphère américaine, il a acquis un contrôle sans précédent sur son destin mais, en même temps, devait lutter avec les limites de son influence. Ce contrôle signifiait qu'il pouvait faire ses propres choix en politique étrangère. Par contre, ces limites, qui ont persisté tout au long de la Guerre froide et par la suite, signifiaient que l'éventail de ses choix serait limité par les décisions prises dans des capitales étrangères. Lorsque le Canada a acquis pleinement son indépendance, les responsables à Ottawa pouvaient faire le choix des tactiques, mais d'autres gouvernements continuaient à fixer la stratégie.

Dans les années qui ont suivi la Confédération, les décisions prises à Londres attestaient que les intérêts britanniques et canadiens ne correspondaient pas toujours. En 1871, l'armée britannique a évacué toutes ses bases du Canada sauf une. Même si la Guerre civile américaine avait presque amené les deux parties à se battre, les responsables britanniques partageaient du principe que la paix avec les États-Unis prévaudrait. Pour s'en assurer, ils ont acquiescé aux exigences américaines dans nombre de litiges. Dans le contexte d'un litige territorial avec le Venezuela en 1895, le gouvernement américain a rappelé avec insistance que [*traduction*] « les États-Unis sont pratiquement souverains sur ce continent et leur volonté fait loi »<sup>1</sup>. À Londres, Lord Salisbury a donné son consentement (Schoultz, 1998, 115). Sa décision comportait implicitement l'acceptation que le Canada tombait sous l'influence de la sphère américaine. Peu de temps après, lorsqu'Ottawa a remis en question l'emplacement de la frontière entre l'Alaska et le Yukon, les Britanniques ont pris le parti des Américains. Le premier ministre Wilfrid Laurier se lamentait du comportement « rapace » des États-Unis, tout en reconnaissant qu'il ne pouvait changer le résultat (Stacey, 1977, 99).

Le déroulement des événements a obligé les Canadiens à se débattre sur des questions fondamentales concernant l'identité et la position mondiale de leur pays. Dans les débats animés qui ont suivi, trois approches rivales se sont formées. Dans la première, on souhaitait renforcer le lien avec l'Empire pour des raisons à la fois pratiques et sentimentales. L'identité canadienne — pour nombre de Canadiens anglophones, du moins — était indissociable de l'identité britannique et le nationalisme canadien s'exprimait souvent par le soutien à l'Empire et la fierté pour la place qu'y occupait le Canada (Berger, 2013). [*Traduction*] « Je... suis un impérialiste parce que je ne saurais être un colon », disait le spécialiste en sciences politiques Stephen Leacock, à un public de Toronto en 1907 (Leacock, 1907, 282). Selon lui, l'Empire donnait au Canada une place et une fin dans le monde en général. Par ailleurs, sauvegarder le lien avec l'Empire était une question de vie et de mort. Il soutenait : [*traduction*] « Indépendants, nous ne pourrions survivre une décennie » (ibid., 288).



Dans la deuxième approche, on adoptait les États-Unis. Puisque les liens transfrontaliers se multipliaient, le Canada s'orientait vers une « fusion générale » avec son voisin du Sud, selon ce qu'écrivait Goldwin Smith (1891, 279). Dans leur perception d'eux-mêmes et leur vision du monde, les Canadiens (du moins les Canadiens anglophones) ressemblaient déjà à leurs cousins américains à tel point qu'il était difficile de les distinguer. Éliminer les frontières assurait une protection, un enrichissement et une augmentation de pouvoir pour tous les Nord-Américains britanniques. La politique, l'économie, la démographie et la géographie s'orientaient toutes si fortement dans ce sens qu'il n'y avait aucune raison de retarder l'inévitable.

Dans la troisième école de pensée, on envisageait ce que Leacock et Smith avaient tous deux rejeté : un pays ne dépendant ni de Washington ni de Londres. Si la Grande-Bretagne ne se rangeait pas aux côtés du Canada, la prochaine fois qu'Ottawa aurait à affronter un défi concernant les intérêts canadiens, au lieu de confier sa politique au gouvernement impérial, le pays devait répondre [*traduction*] « à notre propre manière, selon nos propres modes, selon le meilleur éclairage dont nous disposons », soutenait Laurier (Stacey, 1977, 99). Le député et journaliste Henri Bourassa (1901) exhortait de même ses auditeurs à laisser mûrir un patriotisme authentiquement canadien. En établissant son trajet entre la « vieille frégate britannique » et le « corsaire américain », le Canada devait veiller à ne pas chuter dans les abîmes » du premier ou « suivre la vague de l'autre » (ibid., 42). Sur nombre de sujets, Laurier et Bourassa se percevaient comme adversaires, mais sur ce point du moins, ils étaient d'accord. Les deux hommes n'étaient pas loin d'exiger l'indépendance complète, mais leurs idées s'orientaient en ce sens.

Ces démarches opposées ne manquaient pas de se heurter. En 1899, le gouvernement britannique a demandé à Ottawa d'envoyer des soldats combattre les ennemis de l'Empire en Afrique du Sud. La demande a provoqué une scission dans le cabinet Laurier et menaçait de diviser le pays. Une bonne partie du Canada anglophone s'est ralliée à l'appel aux armes, mais rares étaient les Canadiens-Français qui voulaient avoir quoi que ce soit à voir avec ce conflit. Laurier craignait qu'envoyer des soldats dans un conflit lointain établisse un précédent, mais doutait de pouvoir résister à la force du sentiment pro-guerre. Son gouvernement a

recruté des bénévoles pour former un bataillon, à la condition que la Grande-Bretagne assume le coût des soldats dès qu'ils atteindraient l'Afrique du Sud. Cette concession a satisfait les tenants de la guerre, mais a mis Bourassa en fureur. Le Canada consentait des sacrifices pour aider la Grande-Bretagne, soutenait-il, mais il n'avait rien à dire dans la conduite de la guerre. Laurier était d'accord sur ce point. [*Traduction*] « Nous devrions avoir le droit de dire à la Grande-Bretagne : si vous voulez que nous vous aidions, invitez-nous à vos conseils », a-t-il dit au Parlement (Laurier, cité dans Long, 1903, 138).

La Première Guerre mondiale a mis à l'épreuve ce principe. Sur sa population de près de huit millions, le Canada a envoyé plus de 600 000 soldats outre mer. L'ampleur de la contribution nationale a soulevé des questions à propos de l'étendue de l'influence du Canada sur la politique impériale. Aux premiers jours du conflit, le premier ministre Robert Borden fulminait, disant que les Britanniques lui refusaient même des renseignements de base sur le déroulement de la guerre et lui laissaient encore moins son mot à dire dans les grandes décisions. Faisant écho à Laurier, il mentionna avec insistance que la Grande-Bretagne devait cesser de prendre le « dominion » pour acquis. [*Traduction*] « À moins que [le Canada] puisse avoir cette voix dans les relations étrangères de l'ensemble de l'Empire, il aurait avant longtemps une voix indépendante sur ses propres affaires étrangères à l'extérieur de l'Empire », menaçait-il en 1918. En tant que partisan loyal des idéaux de l'Empire, Borden ne voulait pas de cette indépendance, mais a utilisé la confiance de la Grande-Bretagne à l'égard du soutien canadien pour revendiquer une plus grande influence tout en maintenant le pays au sein de l'Empire. Le premier ministre britannique David Lloyd George a accepté la proposition de Borden d'inclure les « dominions » dans les délibérations sur la politique étrangère impériale une fois la paix revenue (Hillmer et Granatstein, 1994, 62). Cette approche constituait les prémisses d'un Empire plus coopératif, mais quand même uni. Le Canada aurait de l'influence, mais pas de contrôle.

Cette vision ne s'est jamais concrétisée. D'abord, elle s'est avérée trop difficile à mettre en pratique. De plus, les personnalités qui ont dominé la politique extérieure canadienne dans la période de l'entre-deux-guerres ont tiré la conclusion que le pays avait besoin de plus

d'autonomie, mais pas d'indépendance totale. Par une succession de petites étapes au cours des années 1920, le premier ministre William Lyon Mackenzie King a élargi la capacité du Canada de déterminer ses relations avec les autres États. Il a exigé le pouvoir de négocier et de signer des traités sans l'aval de Londres. Même si les responsables britanniques craignaient que ce principe fasse éclater l'unité de la politique étrangère impériale (et son contrôle unilatéral sur celle-ci), ils ont acquiescé à la demande de King, par contre pas seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres dominions. Tandis que le Canada mettait cela en pratique, il créait ses propres ambassades, la première à Washington, et ensuite à Paris et à Tokyo. King a affirmé de la même façon le « contrôle complet » du Canada sur sa politique militaire, rejeté les plans britanniques d'une plus grande coopération en matière de défense et, en 1922, a rejeté la requête de Londres concernant l'envoi de soldats au cours de la crise de Chanak (Hillmer, 2006).

Le successeur conservateur de King, R. B. Bennett, n'a pas essayé d'inverser ces changements, mais a hésité à aller plus loin. Il ressentait un vif attachement à l'Empire et doutait que le Canada puisse accomplir beaucoup en agissant seul, même sous les auspices de la Société des nations. Après son retour en poste en 1935, King a réduit les engagements internationaux du Canada tout en freinant les responsables qui souhaitaient prendre davantage de risques. Lorsque le chef de la délégation canadienne à la Société des nations, Walter Riddell, a appelé à un embargo pétrolier contre l'Italie, Ottawa lui a opposé un refus net. Le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, a dit aux journalistes que [traduction] « le gouvernement ne prend pas les devants... et ne compte pas le faire » (cité dans Eays, 1965, 24). De la même façon, devant la menace croissante de l'Allemagne nazie pour la paix en Europe, King espérait le mieux, même au point d'être naïf, et a refusé de garantir que le Canada aiderait la Grande-Bretagne en cas de guerre. Il a toutefois reconnu que le Canada ne pouvait demeurer neutre dans un conflit de ce genre. L'opinion publique du Canada anglais s'y opposerait et, par ailleurs, le pays ne pourrait survivre si la Grande-Bretagne tombait : [traduction] « le seul avenir qu'il reste pour le Canada », de conclure King, « serait d'être absorbé par les É.-U. » (cité dans Hillmer et Granatstein, 1994, 145).

La puissance croissante des États-Unis inspirait depuis longtemps des sentiments ambivalents au Canada. Par contre, question de choix et de nécessité, la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale ont rapproché les deux pays. En 1891 et en 1911, les électeurs canadiens avaient rejeté une plus grande libéralisation des échanges avec leur voisin du Sud, craignant que l'intégration économique prépare la scène à l'absorption politique. En 1935, par contre, King et le président des États-Unis, Franklin D. Roosevelt, ont convenu de réduire les tarifs sur le transport des marchandises de part et d'autre de la frontière. Trois ans plus tard, un nouvel accord allait encore plus loin. Le premier ministre se méfiait quand même de l'influence américaine, mais se disait que des liens commerciaux plus étroits aideraient l'économie canadienne à se rétablir. Lorsque la guerre a éclaté, il a manifesté son ressentiment contre la neutralité des États-Unis, mais la chute de la France et la crainte que la Grande-Bretagne succombe à une invasion allemande l'ont incité à souhaiter une plus forte coopération militaire sur le plan continental. En août 1940, l'Accord d'Ogdensburg portait création de la Commission permanente mixte de Défense, garantissant l'aide des États-Unis en cas d'attaque sur le Canada. L'année suivante, le Canada est devenu partenaire dans la production des biens livrés au titre du prêt-location américain pour la Grande-Bretagne. En créant [traduction] « le corollaire économique d'Ogdensburg », disait King au Parlement, les deux pays ont élaboré « un plan commun de défense économique de l'hémisphère occidental » (Hillmer, 1989, 107). Cinquante ans plus tôt, le Canada s'était fié à la Grande-Bretagne pour garantir sa sécurité en cas de crise. Il se tournait maintenant vers les États-Unis.

La guerre a confirmé à la fois le contrôle autonome du Canada sur sa politique étrangère et sa dépendance de ses partenaires plus puissants. En 1939, le conseiller de longue date de King, O. D. Skelton, craignait que, en entrant dans le conflit aux côtés de la Grande-Bretagne, le Canada confirme son asservissement en tant que colonie. Par contre, le premier ministre insistait, disant que la décision a été prise par le Canada uniquement, attendant une semaine après la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne pour faire de même. Ottawa a aussi triplé le nombre de pays avec lesquels il maintenait des relations diplomatiques officielles.

Même si les Britanniques et les Américains excluaient le Canada des pourparlers de haut niveau pour coordonner la politique, les porte-parole canadiens exigeaient et ont obtenu une représentation indépendante dans les domaines où leur contribution était équivalente (ou supérieure) à celles de leurs partenaires, particulièrement la production alimentaire. King aurait pu faire davantage pression pour l'adhésion du Canada à ces agences, mais il craignait de s'aliéner Londres et Washington. En ce qui a trait aux questions les plus importantes, de la forme de la stratégie militaire à la planification du règlement après la guerre, les Britanniques, les Américains et les Soviétiques sont ceux qui ont pris les grandes décisions et qui s'attendaient à ce que les Canadiens suivent. Certains responsables à Ottawa ont adopté cet arrangement. D'autres se sont dit indignés. Par contre, personne ne croyait que le Canada possédait le poids économique ou militaire pour contester.

La montée du monde de l'après-guerre a raffermi ces profils, ainsi que le passage du Canada de la sphère britannique à la sphère américaine. King a rejeté la proposition des Britanniques de renforcer le Commonwealth en tant qu'organisme pour maintenir la sécurité nationale et s'est tourné au lieu de cela vers les Nations Unies. Dans la création des Nations Unies, par contre, les grandes puissances ont établi elles-mêmes les principes de base et ont ignoré la presque totalité des propositions du Canada. Tandis que prenait forme la Guerre froide, les responsables canadiens ont eu un peu plus de succès en imprimant leur marque sur le Traité de l'Organisation de l'Atlantique-Nord (OTAN), né des pourparlers conjoints avec les Britanniques et les Américains. L'alliance atlantique maintenait également les deux partenaires les plus proches du Canada en accord sur les questions géopolitiques les plus importantes, aidant Ottawa à rapprocher les [traduction] « antinomies créées par notre position en tant que pays d'Amérique du Nord et membre du Commonwealth », comme l'exprimait le diplomate Norman Robertson (cité dans Jockel et Sokolsky, 2021).

Et pendant toutes ces décennies de bouleversements politiques, la place du Canada dans le monde a changé radicalement. En tirant parti de la faiblesse de la Grande-Bretagne pour étendre sa propre autorité, le pays a lentement gagné le plein contrôle de sa politique étrangère. Cette autonomie nouvelle a été source d'inquiétudes

et de spéculations. Les responsables craignaient de se montrer trop autonomes et de se retrouver dans les limbes diplomatiques, mais ils rêvaient également que le Canada joue un rôle indispensable dans les affaires internationales, particulièrement comme médiateur entre Londres et Washington.

Malgré ces développements, par contre, certains profils étaient tenaces. Des années 1870 aux années 1940, Ottawa prévoyait et acceptait que d'autres gouvernements établissent les paramètres à l'intérieur desquels il fonctionnerait. En 1939, Skelton se lamentait qu'après des décennies d'efforts pour parvenir à une souveraineté totale, le Canada n'avait pas encore obtenu [traduction] « le contrôle indépendant de sa propre destinée » (Hillmer, 2013). Malgré l'augmentation de son influence, les autres pays faisaient encore des choix déterminants le déroulement des événements mondiaux. Dans la guerre tout comme dans la diplomatie, le Canada prenait des décisions tactiques, mais laissait à d'autres la stratégie. Il a continué à procéder ainsi pendant toute la Guerre froide et par la suite. Tandis que l'équilibre géopolitique se modifie encore aujourd'hui, les responsables canadiens doivent combattre nombre des mêmes défis auxquels leurs prédécesseurs ont fait face, conciliant les limites du pouvoir à l'impératif de l'indépendance.

---

#### NOTE

1 Richard Olney à Thomas F. Bayard, 20 juillet 1895, dans *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1895, Part 1, Office of the Historian, US Department of State.

#### OUVRAGES CITÉS

Berger, Carl. 2013. *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867–1914*. 2<sup>e</sup> éd. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Bourassa, Henri. 1901. *Grande-Bretagne et Canada : Questions actuelles — conférence au Théâtre national français, Montréal, le 20 octobre 1901*. Montréal, QC: Imprimerie du pionnier.

Eoyrs, James. 1965. *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Hillmer, Norman, éd. 1989. *Partners Nevertheless: Canadian-American Relations in the Twentieth Century*. Mississauga, ON: Copp Clark Pitman.

— — —. 2006. « Chanak Affair ». *The Canadian Encyclopedia*, le 6 février. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/chanak-affair](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/chanak-affair).

— — —, éd. 2013. O. D. Skelton: *The Work of the World, 1923–1941*. Montréal, QC: McGill-Queen's Press.

- Hillmer, Norman et J. L. Granatstein. 1994. *Empire to Umpire: Canada and the World to the 1990s*. Mississauga, ON: Copp Clark Longman.
- Jockel, Joseph T. et Joel J. Sokolsky. 2021. *Canada in NATO: 1949–2019*. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Kennedy, Paul M. 1976. « The tradition of appeasement in British foreign policy 1865–1939 ». *Review of International Studies* 2 (3): 195–215. doi:10.1017/S0260210500116699.
- Leacock, Stephen. 1907. « Education and Empire Unity ». Address by Professor Stephen Leacock, of McGill University, Montreal, before the Empire Club and Toronto Educationists, le 19 mars. Dans *Empire Club Speeches*, vol. 4, révisé par J. Castell Hopkins. Toronto, ON: William Briggs.
- Long, J. Robert. 1903. *Canadian Politics*. St. Catharines, ON: The Journal of St. Catharines, Limited.
- Schultz, Lars. 1998. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, Goldwin. 1891. *Canada and the Canadian Question*, vol. 1. Toronto, ON: Hunter, Rose and Co.
- Stacey, C. P. 1977. *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Policies. Volume 1, 1867–1921*. Toronto, ON: Macmillan of Canada.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Michael Cotey Morgan est professeur agrégé d'histoire à l'Université de la Caroline du Nord à Chapel Hill et auteur de l'ouvrage *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War* (Princeton University Press, 2018).



Les Canadiens peuvent difficilement  
comprendre qu'en tant qu'acteurs de certaines  
fonctions diplomatiques, nous pouvons être  
des facilitateurs très utiles, sans pour autant  
revendiquer avoir été les seuls et uniques  
responsables de la réussite.

---

John Holmes à Michael Fry, le 13 janvier 1988, tiré des documents de  
Holmes, case 51, dossier 2, Archives du Trinity College, Université de  
Toronto

Situer le Canada dans un contexte géopolitique changeant

# Maximiser l'influence sans avoir le contrôle

Rohinton P. Medhora

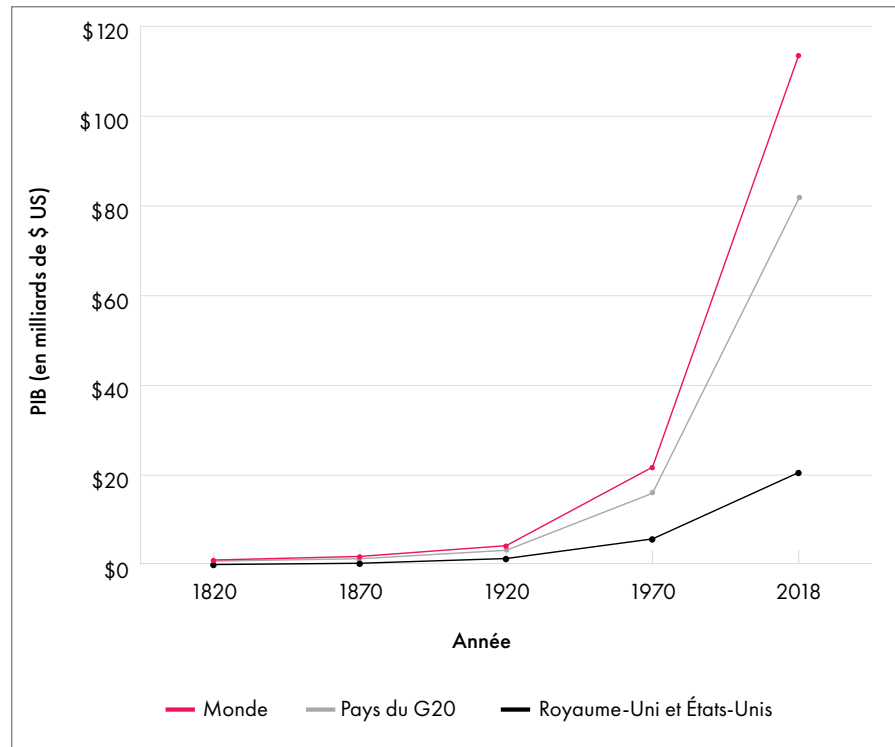


Entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, le centre de gravité géopolitique mondial s'est déplacé. » Ainsi s'amorce l'essai vigoureux de Michael Cotey Morgan posant le contexte historique qui sous-tend la politique étrangère canadienne. L'évocation du concept de gravité est révélateur dans une série consacrée à dégager les choix de la politique étrangère. L'emplacement physique d'un pays est immuable, mais les attractions gravitationnelles qui l'entourent sont fluides sur des périodes de temps plus longues, représentent diverses facettes de la politique – économique, politique, humaine – et *peuvent* être (en fait, doivent être) comprises, gérées, voire corrigées.

Si le grand dilemme du Canada pour la plus grande partie du dernier siècle était le déclin de la domination de la Grande-Bretagne et la montée des États-Unis, envisageons la situation difficile qui est la nôtre aujourd'hui : il existe maintenant plusieurs centres de gravité, dont les principaux sont les États-Unis, l'Union européenne et la Chine, mais il y en a d'autres. De plus, l'ancienne puissance se mêle avec des puissances intermédiaires ou des puissances naissantes pour donner sa véritable valeur au terme multipolarité. De nos jours, le Groupe des Vingt (G20) (qui en fait, compte 19 pays) intervient pour environ 80 pour cent du PIB et du commerce mondial et 65 pour cent de la population de la planète. Il y a un siècle, le Royaume-Uni et les États-Unis à eux seuls auraient représenté le même niveau de domination dans l'activité économique mondiale (voir le Graphique 1).



**Graphique 1 : PIB, de 1829 à 2019 (en milliards de \$ US)**



Source des données : <https://ourworldindata.org/>.

Cette dissonance du pouvoir coexiste avec des changements technologiques sans précédent (et presque omniprésents) animés par les transformations numériques et les mégadonnées, l'inégalité élevée et sans cesse croissante à l'intérieur des pays et la chute quand même appréciable de l'inégalité entre eux, les multiples menaces à l'existence qui prennent la forme du changement climatique, de pandémies et d'une nouvelle génération d'hyper-armement et, jusqu'à présent, une forme dynamique mais insuffisamment gérée de mondialisation pour laquelle l'enthousiasme est en déclin.

Aucun pays ne peut prétendre avoir le contrôle de la situation, mais ce n'est pas comme si on en désespérait. Les risques de crises abondent, mais on peut en dire autant des perspectives. Comme Morgan et nombre d'autres essayistes de la présente série l'indiquent, le Canada n'est pas dépourvu de capacités, ni de volonté d'en tirer parti. Il ne s'agit pas de perspectives dichotomiques. La concentration et la priorisation sont une chose, la vision tunnel est toute autre chose.

Tandis qu'Ottawa se débat avec ses relations bilatérales fixées sur l'axe Canada-États-Unis, la dimension multilatérale n'est jamais loin derrière, car chacun sait que les petits intervenants ont un intérêt viscéral pour un ordre multilatéral fonctionnel et fondé sur des règles. Plutôt que de tenir cela comme acquis, le Canada a joué un rôle hors de proportion pour façonner et piloter l'écosystème politique international. De la direction fructueuse de Brock Chisholm à l'Organisation mondiale de la santé jusqu'au rôle influent d'Ottawa dans les finances mondiales (premièrement en créant le système Bretton Woods de taux de change fixes et ensuite, en le délaissant temporairement, faisant ainsi ressortir les leçons pour le réformer) (Bordo, Gomes et Schembri, 2009), au rôle majeur de Paul Martin dans la création du G20 au niveau des dirigeants, le Canada a fait la preuve que la taille et l'intérêt national peuvent se conjuguer pour créer un bien public d'ordre mondial.

La réaction à la crise financière de 2008-2009 en est l'exemple. Même si le Canada a été affecté par la crise, le secteur économique et



financier a échappé aux effets les plus néfastes (Fonds monétaire international [FMI], 2012). (Ce n'était pas moins en raison de la décision habile du gouvernement de l'époque, qui a fait l'objet à ce moment de vertes critiques, pour prévenir les grandes fusions bancaires [Pearlstein 1998]). La décision n'a rien fait pour rapprocher le Canada du gouvernement des États-Unis et de ses banques, qui souhaitaient depuis longtemps prendre davantage d'expansion outre frontière.

À Ottawa, notamment Mark Carney, Gouverneur de la Banque du Canada, a reconnu les causes principales de la crise, crise qui n'était pas un échec de la coordination macroéconomique mondiale ou de la gouvernance des échanges, pour lesquelles nous disposions d'institutions imparfaites mais largement appropriées, même si cela a joué un certain rôle, surtout en raison de primes de faible risque douteuses dans l'ensemble des pays (Carney, 2008). Au lieu de cela, le principal coupable était la piètre gestion des banques et des autres institutions financières intérieures (notamment aux États-Unis) et l'interaction qui en a résulté avec les flux financiers internationaux, ce qui était devenu un facteur distinct de mondialisation. La réponse n'était pas de réformer les institutions existantes, par exemple le FMI, mais de créer une nouvelle institution — processus qui, espérait-on, deviendrait au fil du temps une institution — consacrée à décoder et à gérer les effets d'entraînement attribuables au fonctionnement des secteurs financiers.

Il s'avère que l'engrenage a été actionné par un autre Canadien au cours d'une autre crise — le ministre des Finances, Paul Martin, était, tout comme le secrétaire au Trésor des États-Unis, Lawrence Summers, l'un des principaux promoteurs du Forum de stabilité financière (FSF) qui a été créé en 1999 par les ministres des finances du Groupe des Sept (G7) et les dirigeants des banques centrales dans la vague qui a suivi la crise financière asiatique (Helleiner, 2010). Ainsi est né le Conseil de stabilité financière (CSF), dont le nombre plus grand de membres et un mandat plus large visaient à promouvoir la stabilité financière. (Entre 2011 et 2018, Carney a fait deux mandats à la présidence du CSF). Martin a presque certainement raison d'affirmer que le [traduction] « CSF devrait avoir le statut d'un véritable traité et une composition universelle réelle, compte tenu du poids qu'il faut réunir

pour être le quatrième pilier de l'architecture économique mondiale » (Martin, 2015).

Le CSF fait ressortir trois points importants. Tout d'abord, une saine politique étrangère doit être éclairée et soutenue par une saine politique intérieure. De plus, malgré les exigences émanant d'une relation bilatérale essentielle, le multilatéralisme ne peut faire office de second violon — en fait, il peut servir de contrepoids à l'attraction gravitationnelle des forces bilatérales et les nuancer. Enfin, le renforcement des institutions et la gouvernance mondiale exigent engagement et crédibilité, ainsi que la totalité des autres ressources concrètes et intellectuelles qui sous-tendent le renforcement des coalitions.

Actuellement, deux défis dominant, qui reflètent l'émergence des secteurs financiers comme joueurs distincts et importants dans le mieux-être mondial. Le premier — le changement climatique — est là depuis relativement longtemps. L'autre — les technologies numériques et les flux de données — est plus récent. Même si, tout compte fait, il est une menace à l'existence même de l'humanité, j'irais jusqu'à dire que, dans le cas du changement climatique, on a fait bien des progrès sur les plans de la compréhension, de la sensibilisation du public et de l'éventail des solutions. On peut envisager (bien que de façon imparfaite) la voie à suivre sans qu'il soit nécessaire de passer par des réflexions originales ou une nouvelle institution. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et nombre d'organismes nationaux et internationaux donnent du problème des analyses dignes de foi, parfois en temps réel. Les politiques nationales (par exemple, les subventions aux combustibles fossiles ou les mesures incitatives pour favoriser les modes de vie et la technologie écologiques) doivent s'adapter plus rapidement pour promouvoir le bien public, mais il existe un large consensus sur ce que doit être le choix d'options. Les mesures internationales — par exemple, un régime frontalier d'ajustement du carbone (essentiellement, une taxe différentielle pour égaliser la valeur carbone des biens échangés, lorsque les processus intérieurs varient entre pays) pour prévenir le « dumping » du carbone, ou encore, des ressources pour aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et à en atténuer les effets — se visualisent aisément et les « foyers »

institutionnels à leur endroit peuvent se décrire facilement.

Il n'en va pas ainsi de l'ensemble des questions liées aux technologies numériques et à l'utilisation des données comme moteurs de l'activité économique, sociale et politique. Et sur ce point, le Canada peut jouer ses atouts et, en fait, aider à créer la coalition mondiale visant la multilatéralisation d'une situation en évolution rapide dominée par un très petit nombre de grands intervenants antagonistes.

Les entreprises de l'espace numérique possèdent des caractéristiques autres que le modèle classique de croissance fondée sur la fabrication. Les participants doivent assumer des coûts préliminaires élevés et, en corollaire, de grands risques d'échec. Par contre, le succès entraîne le succès — les coûts marginaux de reproduction sont nuls ou presque nuls, les modèles d'affaires sont protégés par les lois sur la propriété intellectuelle (PI) des éléments brevetés et, tout comme les mégadonnées, plus il y en a, meilleur sera le produit, et plus votre produit est supérieur, plus vous aurez de clients et de données. C'est un avantage de premier arrivé qui est amplifié si les normes du produit ou de l'industrie sont élaborées en même temps. Le succès dans ce domaine est assuré par les économies d'agglomération et la stratégie géopolitique. Dans le secteur de la haute technologie, qu'il s'agisse d'entreprises, de talents, de finances ou de services de soutien, les « grappes », jumelées à une stratégie nationale dynamique pour alimenter et renforcer le secteur, sont des éléments essentiels pour comprendre les gagnants.

Par conséquent, le monde est en fait balkanisé en quatre zones. Dans la zone sino-centrique, les données sont largement contrôlées par l'État, tandis qu'aux États-Unis, elles sont largement sous le contrôle des plateformes numériques. Malgré la nature apparemment implacable du conflit de concurrence entre ces deux pays, leurs systèmes partagent la même chose — les *citoyens* sont privés de pouvoir en ce qui a trait à nombre d'aspects des données qui pourraient leur appartenir ou au moins, découler de leurs actions. Le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD) place la personne au centre de la gouvernance des données et comporte un cadre politique intéressant. Cela laisse quand même la grande majorité des pays du monde, dont le Canada, à la remorque de l'un ou l'autre régime.

Les conséquences bonnes ou mauvaises de la montée des plateformes numériques et du « complexe numérique-industriel » sont multiples et profondes. Aucun intervenant isolé n'a les ressources nécessaires pour créer ici un processus de gouvernance mondial et pourtant, les avantages seraient universels — établir une analogie avec le système Bretton Woods serait approprié (Medhora et Owen, 2020). Si, disons, le Canada se joignait à l'Australie et à l'Inde pour stimuler des pourparlers dont le point de départ ressemblerait à l'éthique du RGPD tout en intégrant les priorités chinoises et américaines, il y a d'assez bonnes possibilités que commence à se former un régime mondial. Pour utiliser l'analogie FSF/GSF, un forum sur la stabilité numérique pourrait rassembler des intérêts disparates et constituer la table de pourparlers réels et fondés sur des données probantes (Moore et Tambini, 2021). Au fil du temps, il pourrait en sortir un conseil et par la suite, un cinquième pilier appuyé sur des traités touchant l'architecture économique mondiale. (Même si le dossier en faveur de la gouvernance numérique dépasse de loin l'économie.)

Malheureusement, les politiques intérieures canadiennes risquent de ne pas susciter le même appui crédible à nos politiques financières intérieures qu'il y a une génération (Carney, 2009), non pas en raison de leurs erreurs réelles, mais à cause d'un manque général de stratégie cohérente. Le Canada a sans doute avalisé certaines dispositions de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) — prévenant la localisation des données et l'application des dispositions concernant les abris fiscaux, dans le but d'éviter que l'on examine le contenu que transportent les plateformes numériques fonctionnant au Canada — sans avoir tenu de discussion nationale, et encore moins établi une stratégie concernant l'opinion de la société sur ces questions à l'ère de l'information. Par contre, à ce stade, même si le moment de prédilection pour agir est passé, il n'est pas trop tard — œuvrer pour créer un régime mondial, même imparfait, vaut mieux qu'un statu quo permanent. Il se peut également que le progrès ait le vent dans les voiles, car les deux grands protagonistes, la Chine et les États-Unis, savent qu'un conflit prolongé à la poursuite d'une victoire gagnant-perdant est une proposition de moindre valeur sur tous les plans, notamment économique, que la gouvernance partagée de ce gâteau en

perpétuelle expansion qu'est le monde du numérique.

En créant l'Accord de partenariat pour l'économie numérique (APEN), le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont illustré ce que pourrait être la nouvelle race d'accords internationaux. Les vastes lacunes — par exemple l'évaluation et les questions réglementaires sur les actifs intangibles comme la PI et les données — restent à combler. En adhérant tôt à l'APEN, le Canada pourrait agir comme chef de file pour l'établissement des règles du nouveau jeu (Ciuriak et Fay, 2022).

Les discussions actuelles sur l'inégalité vaccinale (COVID-19) et la controverse concernant la refonte de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touche au commerce (ADPIC), qui est le régime mondial réglemant la PI et plus largement l'innovation, offrent un autre exemple de la nature changeante de la géopolitique. Les vaccins sont surtout fabriqués en Chine, dans l'Union européenne, en Inde, en Russie et aux États-Unis, et ces acteurs ont des positions contrastées concernant la renonciation à l'ADPIC. Chacun, à sa propre manière, a mené une « diplomatie du vaccin » pour servir ses objectifs stratégiques, et pourtant, il n'existe pas de pourparlers valables sur la façon de faire en sorte que la recherche-développement et la fabrication soient mondialement plus équitables (et, incidemment, offrent plus de résilience et d'efficacité) en débloquent les aspects qui étouffent l'innovation.

Maintenant, il y a la pandémie, demain, ce pourrait être une technologie révolutionnaire pour lutter contre le changement climatique. Pour le Canada, il ne s'agit pas de choisir entre les points de vue de deux pays comme il y a un siècle, mais plutôt de faire des choix parmi les points de vue concurrents dans un monde multipolaire, afin de dresser la synthèse de ce qui vaut le mieux pour le pays. Plus souvent qu'autrement, la solution est multilatérale ou plurilatérale et non pas strictement bilatérale. Si ces dilemmes provoquent à l'échelon « national » des discussions longtemps attendues *avant* que nous nous lancions à la recherche de solutions globales (ou, comme dans le cas de l'ACEUM, qu'on nous mette des solutions entre les mains), tant mieux. Le monde géopolitique et géoéconomique qui entoure le Canada a trop changé pour laisser

croire que ses priorités nationales, voire ses valeurs, demeurent constantes.

David M. Malone et moi-même avons soutenu que même s'il ne fait pas de doute que la coopération mondiale est menacée, cela pourrait en bonne partie être dû à l'incapacité des institutions et des processus internationaux actuels de s'adapter aux nouvelles réalités, qu'elles soient thématiques — l'émergence d'enjeux « nouveaux », par exemple les mégadonnées, le changement climatique et les pandémies — ou géopolitiques — la dissolution d'un monde axé sur le G7 au profit d'un autre axé sur le G20 et la montée contestée de la Chine (Malone et Medhora, 2020).

## Les entreprises de l'espace numérique possèdent des caractéristiques autres que le modèle classique de croissance fondée sur la fabrication.

Il est tout aussi important que le Canada, tant sur le plan intérieur qu'au niveau international, façonne les institutions pour le prochain siècle, idéalement dans cet ordre. Même si la conférence de Bretton Woods est — à juste titre — perçue comme une bataille d'idées et de primauté entre le Royaume-Uni et les États-Unis, et que cette lutte est dominée par les personnalités plus grandes que nature de John Maynard Keynes et Harry Dexter White, chefs des délégations des deux pays, Kathleen Britt Rasmussen (2001) a systématiquement documenté le niveau de finesse de la préparation et des propositions du Canada à la conférence. Un compte rendu récent largement cité des négociations pose ceci : [*traduction*] « à l'exception des États-Unis, du Royaume-Uni et du *Canada* [nous soulignons], peu de délégations étaient équipées pour apporter une contribution intellectuelle à l'architecture du fonds et de la banque » (Steil, 2013, 229).



D'après les premiers rapports, le Canada a joué un rôle hors de proportion pour la conception et la promotion des éléments clés des sanctions financières et bancaires sans précédent qui invalident actuellement l'économie de la Russie (Fife et Chase, 2022). En totalité, les ressources, les talents et le penchant avoué de notre pays pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement devront être harnachés car, selon les termes de Morgan, [traduction] « les porte-parole canadiens... affrontent nombre des mêmes défis que ceux qu'affrontaient leurs prédécesseurs, soit harmoniser les limites du pouvoir à l'impératif de l'indépendance » et j'ajouterais en conservant son influence sur la scène mondiale.

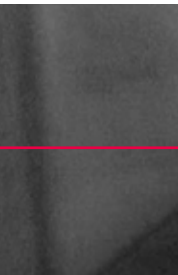
---

#### OUVRAGES CITÉS

- Bordo, Michael, Tamara Gomes et Lawrence Schembri. 2009. « Canada and the IMF: Trailblazer or Prodigal Son? » Bank of Canada Discussion Paper 2009-1. Janvier. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/dp09-1.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/dp09-1.pdf).
- Carney, Mark. 2008. « Addressing Financial Market Turbulence ». Remarks to the Toronto Board of Trade, le 13 mars. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/sp08-3.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/sp08-3.pdf).
- — —. 2009. « From Green Shoots to the Harvest: Comments on Financial Stability ». Remarks to the Regina & District Chamber of Commerce, le 18 juin. [www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/03/sp180609.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/03/sp180609.pdf).
- Ciuriak, Dan et Robert Fay. 2022. *The Digital Economy Partnership Agreement: Should Canada Join?* CIGI Policy Brief No. 171. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/static/documents/PB\\_no.171.pdf](http://www.cigionline.org/static/documents/PB_no.171.pdf).
- Fay, Robert. 2021. « A Model for Global Governance of Platforms ». Dans *Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance*, révisé par Martin Moore et Damian Tambini. New York, NY: Oxford University Press.
- Fife, Robert et Steven Chase. 2022. « How Canada helped facilitate support for banking sanctions against Russia ». *The Globe and Mail*, le 4 mars. [www.theglobeandmail.com/politics/article-how-canada-helped-facilitate-support-for-banking-sanctions-against/](http://www.theglobeandmail.com/politics/article-how-canada-helped-facilitate-support-for-banking-sanctions-against/).
- Helleiner, Eric. 2010. *The Financial Stability Board and International Standards*. CIGI G20 Papers No. 1. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/static/documents/g20\\_no\\_1\\_2.pdf](http://www.cigionline.org/static/documents/g20_no_1_2.pdf).
- IMF. 2012. *Global Financial Stability Report: Restoring Confidence and Progressing on Reforms*. Octobre. Washington, DC: IMF. [www.elibrary.imf.org/view/books/082/12744-9781616353902-en/12744-9781616353902-en-book.xml](http://www.elibrary.imf.org/view/books/082/12744-9781616353902-en/12744-9781616353902-en-book.xml).
- Malone, David M. et Rohinton P. Medhora. 2020. « Multilateralism ». Dans *The Sage Handbook of Political Science*, révisé par Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie et Leonardo Morlino, vol. 3. London, UK: Sage.
- Martin, Paul. 2015. « Strengthening the Multilateral Institutions: A G20 Priority ». CIGI Commentary, le 4 mai. [www.cigionline.org/publications/strengthening-multilateral-institutions-g20-priority/](http://www.cigionline.org/publications/strengthening-multilateral-institutions-g20-priority/).
- Medhora, Rohinton P. et Taylor Owen. 2020. « A Post-COVID-19 Digital Bretton Woods ». Project Syndicate, le 17 avril. [www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04](http://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04).
- Pearlstein, Steven. 1998. « Canada Blocks 2 Mergers of Banks ». *The Washington Post*, le 15 décembre. [www.washingtonpost.com/archive/business/1998/12/15/canada-blocks-2-mergers-of-banks/d30834d2-c66b-4961-b6a1-fd12bd634139/](http://www.washingtonpost.com/archive/business/1998/12/15/canada-blocks-2-mergers-of-banks/d30834d2-c66b-4961-b6a1-fd12bd634139/).
- Rasmussen, Kathleen Britt. 2001. « Canada and the Reconstruction of the International Economy, 1941–1947 ». Ph.D. thesis, University of Toronto. [https://central.bac-lac.gc.ca/item?id=NQ63678&op=pdf&app=Library&oclc\\_number=56683566](https://central.bac-lac.gc.ca/item?id=NQ63678&op=pdf&app=Library&oclc_number=56683566).
- Steil, Benn. 2013. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Rohinton P. Medhora est président du CIGI, qu'il a joint en 2012. Il a siégé à l'ancien Conseil international des gouverneurs du CIGI de 2009 à 2014. Auparavant, il a été vice-président des programmes au Centre de recherches pour le développement international du Canada. Ses domaines d'expertise sont la politique monétaire et commerciale, les relations économiques internationales et l'économie du développement.



Fondamentalement, le Canada est un cadre de travail dans lequel divers peuples peuvent vivre en sécurité une vie prospère et non républicaine. La fonction de notre type d'État se caractérise par la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ce qui est, à mon avis, une approche de l'État moderne, pour ne pas dire enthousiasmante. Nous ne sommes pas un État-nation, ni les porteurs d'une mission, et cela n'a jamais été notre but non plus.

---

Holmes, « Canada in World Affairs », le 5 décembre 1977, discours à l'Université Columbia, tiré des documents de Holmes, case 10, dossier 11, Archives du Trinity College, Université de Toronto

# Le Canada dans le monde : La tradition multilatéraliste dans la politique étrangère canadienne

Brendan Kelly

**L**e multilatéralisme est en crise, semble-t-il. Les institutions multilatérales du monde se sont avérées mal équipées pour gérer les nouveaux défis, par exemple la pandémie de la COVID-19 et les tentatives des grandes puissances d'utiliser ces institutions (si tant est qu'elles les utilisent) à des fins de concurrence plutôt que de coopération. Puisque le Canada se trouve devant un système international antagoniste et incertain, il est opportun de dresser, depuis 1945, un bref examen historique des points saillants de ce que l'expert en sciences politiques Tom Keating (2013) a appelé la « tradition multilatéraliste » de la politique étrangère canadienne.

L'idée d'une telle tradition peut sembler étrange. Trop petit pour imposer sa volonté au monde, quel choix a le Canada si ce n'est de collaborer avec les autres pays? Par contre, son engagement historique aussi ferme que profond envers le multilatéralisme fait que ce terme est approprié. Il ne minimise aucunement les autres vénérables traditions de la politique étrangère du Canada : le bilatéralisme avec les États-Unis, dont aucun gouvernement canadien ne peut se permettre d'ignorer l'importance. Pourtant, c'est en partie la crainte d'être dominé par les États Unis, particulièrement après 1945, qui a donné naissance à un engagement plus large avec le monde. Le multilatéralisme est venu faire contrepois au continentalisme. Les dirigeants canadiens ont également reconnu clairement que le meilleur intérêt du Canada était d'entretenir des relations mondiales harmonieuses.



La Seconde Guerre mondiale a établi les bases de la tradition multilatéraliste du Canada. N'ayant pas connu d'attaque sur son territoire, le Canada est sorti de la guerre avec une économie solide et fort de la troisième plus grande marine au monde et de la quatrième plus grande force aérienne. Délaissant le quasi-isolationnisme de l'avant-guerre, le ministre canadien des Affaires étrangères, Louis St-Laurent, déclarait en 1947 [traduction] « Nous avons maintenant l'occasion de manifester le même degré de compétence, le même état de préparation à accepter des responsabilités, le même sens de finalité dans la conduite de nos affaires internationales » (St. Laurent, 1947). Motivé par le désir d'éviter une autre Grande Dépression ou une guerre mondiale, le Canada, puissance intermédiaire autoproclamée, s'est joint aux autres pays pour construire un monde plus prospère et plus sécuritaire reposant sur des règles communes et des institutions multilatérales.

Les décideurs politiques canadiens sont donc devenus des architectes (stagiaires peut-être) actifs de l'ordre international fondé sur des règles qui en a émergé. Ils étaient présents, par exemple, à la conférence de Bretton Woods de 1944 qui a créé la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ils étaient tout aussi clairement présents dans la rédaction de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT), dont les 23 signataires originaux se sont engagés à œuvrer pour éliminer entre eux les barrières commerciales, dérogation bienvenue aux politiques du « chacun pour soi » qui avaient fait s'éterniser la Grande Dépression. Le Canada était également membre fondateur des Nations Unies, ayant réussi, à la conférence de San Francisco de 1945, à renforcer les aspects économiques de la charte de l'organisation. Lorsqu'il est devenu évident, par contre, que le rôle de sécurité politique des Nations Unies serait compromis par la montée de la Guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique, les diplomates canadiens ont fortement appuyé la création d'un organe à vocation plus régionale, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Même si ce n'était pas vraiment une nouvelle institution, le Commonwealth britannique était également un facteur de poids dans la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Ainsi, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lester B. Pearson (St. Laurent était maintenant premier ministre) a aidé à transformer

le Commonwealth en une organisation multiraciale en réussissant à faire passer une concession permettant à l'Inde, qui venait d'obtenir son indépendance, de se joindre à l'organisation en tant que république.

Si le multiculturalisme a fait du Canada un citoyen du monde après 1945, le pays était vraiment chez lui dans le camp de l'Occident, et il a essayé de le renforcer. Tout en répugnant à critiquer publiquement les États-Unis, meneur indiscuté de l'alliance occidentale, les diplomates canadiens ont travaillé dans les coulisses des tribunes multilatérales afin de modérer certaines positions des É.-U. Son économie étant en plein essor, le Canada s'est lancé dans un énorme renforcement militaire en réponse à la demande d'assistance des Nations Unies au cours de la Guerre de Corée. Le Canada a également stationné une brigade d'infanterie et une division aérienne en Europe de l'Ouest pour appuyer l'OTAN dans la défense contre la menace soviétique. L'importance de la solidarité de l'alliance a trouvé son illustration dans le rôle clé de Pearson aux Nations Unies, en 1956, pour désamorcer la Crise de Suez en proposant une force d'urgence des Nations Unies pour le maintien de la paix. Pearson a peut-être « sauvé le monde », estimait le Comité Nobel qui lui a accordé le Prix de la paix de 1957, mais son but principal était de réparer le fossé créé à la fois dans l'OTAN et dans le Commonwealth par l'invasion malavisée de l'Égypte par la Grande-Bretagne et la France lors de la nationalisation du Canal de Suez. Même si certains ont critiqué Pearson de ne pas avoir appuyé la « mère patrie, l'Angleterre », son initiative de maintien de la paix aux Nations Unies a frappé l'imagination de nombre de Canadiens — tant à l'époque que depuis.

La victoire du Parti progressiste-conservateur lors des élections canadiennes de 1957 n'a rien changé aux grands principes de la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Ainsi que le mentionnait un diplomate étranger à Ottawa, [traduction] « dans les affaires internationales, de façon générale, ils [les conservateurs] sont presque pathologiquement conscients de l'ombre de Pearson et, pour l'essentiel, se sont contentés de maintenir les politiques du gouvernement précédent » (cité dans Kelly, 2019, 107). Lorsque le Secrétaire général des Nations Unies a lancé un appel à des forces de maintien de la paix pour une mission au Congo, le gouvernement de John



# Tout en répugnant à critiquer publiquement les États-Unis, meneur indiscuté de l’alliance occidentale, les diplomates canadiens ont travaillé dans les coulisses des tribunes multilatérales afin de modérer certaines positions des É.-U.

Diefenbaker s’est retrouvé pressé de participer par les Canadiens, qui voyaient dans le maintien de la paix une partie de leur identité. Anglophile et admirant le Commonwealth, Diefenbaker a aidé à sauvegarder le caractère multiracial de l’institution lorsqu’il est devenu le seul dirigeant blanc à s’opposer à l’Apartheid et donc à la réadmission de l’Afrique du Sud lors de la conférence des premiers ministres du Commonwealth en 1961. L’année suivante, il a rassemblé les membres du Commonwealth contre « l’abandon » potentiel de l’organisation par la Grande-Bretagne au profit de la Communauté économique européenne. Combattant de la Guerre froide, Diefenbaker a découvert que l’alliance occidentale dirigée par les É.-U. supposait parfois des responsabilités dérangeantes, par exemple l’acceptation par les Canadiens des armes nucléaires à la fois pour la défense de l’Amérique du Nord et — en vertu de l’OTAN — de l’Europe de l’Ouest. Son verbiage sur cette question a exacerbé les alliés du Canada, précipitant finalement la chute de son gouvernement.

Lorsque les libéraux sont revenus au pouvoir en 1963, nombre de Canadiens s’attendaient à ce que Pearson, maintenant premier ministre, relève le profil international du Canada. Par contre, la place du Canada dans le monde avait changé. Compte tenu de la relance économique de l’Europe de l’Ouest et du Japon et d’une multitude de nouveaux pays aux Nations Unies, l’influence internationale du Canada avait fondu comme peau de chagrin. Le consensus d’après-guerre sur la politique étrangère canadienne s’est écroulé dans les années 1960 concernant la guerre des É.-U. au Vietnam et la dépendance de l’OTAN vis-à-vis des armes nucléaires (que Pearson avait convenu d’accepter). La « diplomatie

discrète » qui avait si bien servi pendant longtemps la diplomatie multilatérale et bilatérale canadienne, est devenue un terme de dénigrement, les critiques souhaitant une prise de position plus « indépendante ».

Pourtant, le multilatéralisme canadien a porté des fruits au cours de cette période. En jouant un rôle de premier plan dans la création d’une force de maintien de la paix de l’ONU à Chypre, où la violence sectaire risquait de provoquer une guerre entre les alliés de l’OTAN qu’étaient la Grèce et la Turquie, le Canada a soutenu non seulement l’OTAN, mais également les Nations Unies, qui étaient embourbées dans un débat abrutissant, voire débilisant, sur l’autorisation et le financement de ces missions. Au sein du Commonwealth, Pearson a négocié un compromis entre la Grande-Bretagne et les États africains, asiatiques et antillais concernant la réaction appropriée à la déclaration unilatérale d’indépendance du territoire britannique autonome de Rhodésie (maintenant le Zimbabwe), dont le gouvernement minoritaire blanc s’accrochait au pouvoir tandis que l’Afrique se décolonisait. À l’OTAN, les diplomates canadiens, qui avaient toujours résisté à l’orientation éminemment militaire de l’organisation, ont pressé en faveur d’un réexamen de ses objectifs, processus qui a abouti à la conclusion tirée par le rapport Harmel de 1967 selon lequel l’OTAN devait se concentrer autant sur la paix avec le bloc soviétique que sur la défense contre celui-ci.

En 1968, le nouveau premier ministre, Pierre Trudeau, a promis une réévaluation rigoureuse de la politique étrangère canadienne de l’après-guerre, qu’il critiquait pour son asservissement à l’OTAN et pour les perceptions irréalistes

du Canada comme « bon samaritain » ou « négociateur honnête » dans le monde. En matière de maintien de la paix, Trudeau a déclaré que le Canada n'était pas le policier du monde. Souhaitant une politique étrangère plus conforme à l'intérêt national, il a réduit de moitié les forces canadiennes de l'OTAN en Europe. Pearson, alors à la retraite, ronchonnait en privé qu'un véritable intérêt national supposait la [*traduction*] « collaboration avec les autres... menant à un ordre mondial qui favorise la liberté, le bien-être et la sécurité pour tous » (cité dans Bothwell, 2007, 293). Le Canada, semblait-il, fuyait le multilatéralisme.

En fait, le gouvernement Trudeau n'était ni enclin ni capable de le faire. Ses 16 années au pouvoir ont été marquées davantage par la continuité que par le changement en matière de politique étrangère. Ainsi, malgré une descente loufoque le long de la rampe à la première conférence du Commonwealth, Trudeau a rapidement appris à respecter les entretiens informels sérieux, que ces rencontres rendaient possibles, avec les dirigeants de ce qu'on avait appelé à l'époque le Tiers monde. Il s'est également ouvert à l'OTAN. Les engagements concrets envers l'organisation — par exemple l'achat de nouveaux matériels militaires pour les Forces canadiennes en Europe — étaient susceptibles d'obtenir l'appui de l'Europe aux efforts du Canada pour diversifier ses échanges au-delà des États-Unis (ce qu'on appelait la « Troisième option »). Même si Trudeau évitait généralement les

Nations Unies, dont les débats interminables le fatiguaient, son gouvernement était sympathique aux initiatives de l'ONU visant à réduire l'inégalité entre les pays industrialisés et les pays du tiers monde. Le Canada a participé également à toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU pendant cette période. Dans les grandes négociations internationales des années 1970, par exemple la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la troisième Conférence de l'ONU sur le Droit de la mer, les diplomates canadiens étaient des participants à part entière. Lorsque le Canada a été admis en 1976 au groupe exclusif et nouvellement formé appelé le Groupe des six des principaux pays industrialisés, et qui devenait ainsi le Groupe des Sept (G7), Trudeau a même développé un goût pour les sommets.

Lorsque Brian Mulroney est devenu premier ministre en 1984, son gouvernement progressiste-conservateur a promis des relations exceptionnelles avec la superpuissance du Sud. Sa réalisation principale sur le plan international a été l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de 1989, entériné par les Canadiens lors d'une élection très serrée sur le thème de l'indépendance canadienne. Puisque le libre-échange était un enjeu primordial, le Canada semblait abandonner le multilatéralisme au profit du bilatéralisme, se détournant du monde au profit de l'Amérique du Nord.

Le gouvernement Mulroney a plutôt continué d'appliquer l'approche canadienne de l'après-guerre, faisant la part entre une relation de plus en plus étroite avec les États-Unis et un engagement encore plus vaste au niveau mondial. Mulroney a fait pression pour l'application de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud pendant l'Apartheid, tant au Commonwealth qu'aux Nations Unies et au G7. Le Canada est devenu membre fondateur du Forum de coopération économique Asie-Pacifique et a finalement adhéré à l'Organisation des États américains. Une solution de compromis entre Ottawa et Québec sur la question controversée de la participation de la province à la Francophonie a facilité la première édition du sommet biennal de l'organisation internationale.

À la fin subite et inattendue de la Guerre froide, le Canada a encaissé ses « dividendes de la paix » en retirant ses forces de l'Europe,

## **Le début des années 1990 a été marqué par l'incertitude du multilatéralisme canadien, car le Canada luttait pour trouver sa place dans un monde qui n'était plus défini par la Guerre froide.**

même si cette mesure a affaibli sa voix à l'OTAN. Pourtant, le gouvernement n'a pas hésité à engager le Canada dans la coalition militaire de l'ONU constituée par les États-Unis pour libérer le Koweït de l'invasion par l'Irak. Certains Canadiens craignaient que la participation du pays à un « multiculturalisme aussi musclé », malgré la sanction légale du Conseil de sécurité à l'égard de la Guerre du Golfe, compromette les efforts de maintien de la paix du Canada, mais le gouvernement Mulroney était également actif sur ce plan, appuyant les missions de l'ONU dans des endroits comme la Somalie et l'ancienne Yougoslavie. Mulroney s'est également personnellement intéressé au travail des Nations Unies sur l'environnement et sur le bien-être des enfants.

Quoi qu'il en soit, le début des années 1990 a été marqué par l'incertitude du multilatéralisme canadien, car le Canada luttait pour trouver sa place dans un monde qui n'était plus défini par la Guerre froide. À une époque de libéralisation du commerce, le nouveau gouvernement libéral de Jean Chrétien ratifiait l'Accord de libre-échange nord-américain négocié précédemment, envoyait des missions commerciales bilatérales d'« Équipe Canada » à l'étranger et entrait dans l'Organisation mondiale du commerce (qui remplaçait le GATT). Pour certains, la politique étrangère canadienne ressemblait simplement à une quête pour le tout puissant dollar.

Le gouvernement Chrétien a respecté les engagements de maintien de la paix dont il avait hérité en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, mais en réalité, il n'y avait pas de paix à maintenir. Les missions traditionnelles de maintien de la paix, soit l'établissement d'une zone tampon entre les deux parties (habituellement des pays) après un conflit, s'efforçaient de maîtriser la violence entre États défaillants ou fragiles. L'incapacité tragique de la collectivité internationale à empêcher le génocide au Rwanda a généralisé le concept de sécurité humaine — à distinguer de celle de l'État. Tirant parti du « pouvoir discret » du Canada, c'est-à-dire sa capacité de persuader, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a préparé son propre programme de sécurité humaine. Résolu à réformer un monde qui en avait cruellement besoin, Axworthy était disposé à travailler à l'extérieur du système des Nations Unies pour obtenir des résultats. Par conséquent, le

Canada a créé, entre pays de même optique et groupes de la société civile, une alliance impressionnante aboutissant à des réalisations comme le Traité d'Ottawa interdisant les mines anti-personnel et la création de la Cour pénale internationale, même si les États-Unis, la Russie et la Chine ont ostensiblement refusé d'adhérer à l'un et à l'autre. Aussi original qu'il ait été le multilatéralisme canadien dans cette période, on constatait une dissonance cognitive entre l'audace de Axworthy, à savoir positionner le Canada comme intervenant d'importance sur la scène mondiale, et les larges coupures apportées par le gouvernement Chrétien à la diplomatie canadienne, aux programmes d'aide au développement et à la défense dans le but de combler le déficit. Comme le disait un opposant universitaire, le Canada se lançait dans une diplomatie « à rabais » (Nossal, 1999). Néanmoins, en rassemblant ses forces limitées au nom de la sécurité humaine, le pays a joué un rôle de premier plan dans la campagne de bombardement de l'OTAN contre les forces serbes au Kosovo.

La réaction des É.-U. aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a sollicité le multilatéralisme canadien sous de nouveaux aspects. Avec les autres alliés de l'OTAN, le Canada a aidé notre voisin du Sud à renverser le gouvernement taliban en Afghanistan. Par contre, dans la nouvelle « guerre de terreur », l'Administration de George W. Bush se concentrait sur l'Irak de Saddam Hussein proclamant avec insistance que ce pays possédait des armes de destruction de masse (ADM). Le gouvernement Chrétien a soutenu que la participation du Canada dans une guerre de ce genre exigeait un soutien multilatéral des Nations Unies, où les diplomates canadiens ont essayé d'obtenir pour les inspecteurs en armement plus de temps pour trouver les supposées ADM. Résolu à envahir l'Irak à tout prix, les États-Unis, la Grande-Bretagne et une « coalition des pays volontaires » ont simplement contourné les Nations Unies. Le refus du gouvernement Chrétien de participer à la guerre en Irak, sans doute sa décision la plus importante en matière de politique étrangère, remportait l'assentiment du public canadien surtout parce que cela réaffirmait l'engagement du Canada au multilatéralisme à une époque où nombre de Canadiens étaient mal à l'aise avec la propension croissante des États-Unis d'ignorer l'opinion internationale. Néanmoins, tout



comme en 1956, une minorité de Canadiens regrettaient que le Canada ne se soit pas tenu aux côtés de son allié le plus proche (ou, en l'occurrence, ses alliés).

Parmi ces Canadiens, il y avait Stephen Harper. À la suite des 26 mois de Paul Martin comme premier ministre, période marquée par des initiatives comme le ferme soutien canadien aux Nations Unies pour la nouvelle doctrine sur la Responsabilité de protéger la sécurité humaine, ainsi que le déploiement de Forces canadiennes à Kandahar, en Afghanistan, dans le cadre de l'OTAN, Harper a formé un gouvernement en 2006. Au cours de presque une décennie au pouvoir, le Parti conservateur a professé préférer une politique étrangère à principes distinguant les amis des ennemis du Canada et le bien du mal. Sous Harper, le multilatéralisme canadien est devenu hautement sélectif. Le gouvernement a prolongé la campagne militaire du pays en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN jusqu'en 2014, participé à la campagne aérienne de cette organisation contre la Libye de Muammar Kadhafi, s'est joint aux alliés du Canada dans la lutte contre l'État islamique et a fortement condamné l'annexion de la Crimée par la Russie. Le vif intérêt de Harper pour la gouvernance économique mondiale et le commerce international, devenus plus importants que jamais après la Grande récession de 2008, a suscité sa participation enthousiaste à des tribunes multilatérales comme le Groupe des Huit (le G7 après la suspension de la Russie) et le Groupe des Vingt (créé en 1999, grâce en partie au soutien du ministre des Finances de l'époque, Paul Martin) et la poursuite sans relâche d'accords de libre-échange, notamment le Partenariat transpacifique.

Par ailleurs, le gouvernement Harper éprouvait un grand scepticisme à l'égard des Nations Unies. Après l'échec du Canada à obtenir l'élection à un siège temporaire au Conseil de sécurité de l'ONU en 2010, le premier ministre a déclaré que le but de son pays « n'est plus de s'entendre avec tout le monde et de souscrire aux visées de chacun » ou « ce n'est plus de plaire à tous les dictateurs ayant des droits de vote aux Nations Unies » (Harper, cité dans Chase 2011). De la même façon, dans d'autres grandes institutions multilatérales, par exemple le Commonwealth et La Francophonie, le gouvernement n'a aucunement hésité à boycotter les réunions ou

à critiquer publiquement les États membres qui ne partageaient pas l'engagement du Canada envers la liberté, la démocratie et les droits de la personne. Tandis que les grands partisans louaient le gouvernement Harper pour le courage de ses convictions, ses critiques ont répliqué en le qualifiant de « diplomatie au mégaphone » minant un engagement constructif avec les autres pays et qui, peu importe la réticence de leurs gouvernements, constituait le meilleur moyen pour un pays de la taille du Canada d'exercer une influence.

Quand les libéraux ont défait les conservateurs aux élections de 2015, le premier ministre Justin Trudeau a fait cette déclaration devenue célèbre, à savoir que le Canada était « de retour » sur la scène mondiale. Même s'il appartiendra aux historiens de l'avenir de vérifier si le Canada est en fait de retour ou s'il a jamais quitté la scène mondiale, le gouvernement Trudeau a manifestement donné un soutien rhétorique puissant à un système multilatéral très tendu. Cela posé, les constats concernant la mort du multilatéralisme ont été grandement exagérés. Même si le système se fissure peut-être et geint sous le poids de nouvelles pressions et de nouveaux défis, et même si l'on reconnaît universellement qu'il a besoin d'être réformé, c'est encore la meilleure option pour la planète. La solution de rechange, la confrontation et la loi de la jungle — mène à l'autodestruction et, de la sorte, n'est absolument pas une solution. Vus sous ce jour, les dirigeants et les décideurs canadiens peuvent s'enorgueillir de l'engagement de leur pays au multilatéralisme au cours des 75 dernières années, tandis qu'ils tracent une voie à suivre envers le XXI<sup>e</sup> siècle.

#### NOTE DE L'AUTEUR

Les opinions exprimées ici sont uniquement celles de l'auteur et non celles d'Affaires mondiales Canada ou du gouvernement du Canada.

#### OUVRAGES CITÉS

Bothwell, Robert. 2007. *Alliance and Illusion: Canada and the World, 1945–1984*. Vancouver, BC: UBC Press.

Chase, Steven. 2011. « Canadian foreign policy needs to be more independent: Harper ». *The Globe and Mail*, le 10 juin. [www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-foreign-policy-needs-to-be-more-independent-harper/article583024/](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canadian-foreign-policy-needs-to-be-more-independent-harper/article583024/).

Keating, Tom. 2013. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. 3<sup>e</sup> éd. Toronto, ON: Oxford University Press.

Kelly, Brendan. 2019. *The Good Fight: Marcel Cadieux and Canadian Diplomacy*. Vancouver, BC: UBC Press.

Nossal, Kim Richard. 1999. « Pinchpenny Diplomacy: The Decline of 'Good International Citizenship' in Canadian Foreign Policy ». *International Journal* 54 (1): 88–105. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002070209905400107>.

St. Laurent, Louis. 1947. « The Foundations of Canadian Policy in World Affairs ». Duncan & John Gray Memorial Lecture, University of Toronto, le 13 janvier. <https://russilwong.com/future/stlaurent.html>.

#### À PROPOS DE L' AUTEUR

Brendan Kelly est chef de la Section historique et directeur adjoint à la Direction de la recherche sur la politique étrangère d'Affaires mondiales Canada. Sa biographie du diplomate canadien Marcel Cadieux, *The Good Fight: Marcel Cadieux and Canadian Diplomacy* (UBC Press) a obtenu en 2020 le prix J. W. Dafoe pour le meilleur ouvrage sur le Canada, les Canadiens ou la place du Canada dans le monde. Ses recherches sur l'histoire internationale et diplomatique du Canada ont paru dans des revues comme la *Canadian Historical Review*, l'*American Review of Canadian Studies* et l'*International Journal*. Il est agrégé supérieur au Bill Graham Centre for Contemporary International History de l'Université de Toronto et ancien rédacteur en chef de la section Recension de l'*International Journal*, principale revue canadienne d'analyse de la politique mondiale.

Un système international grincheux et incertain

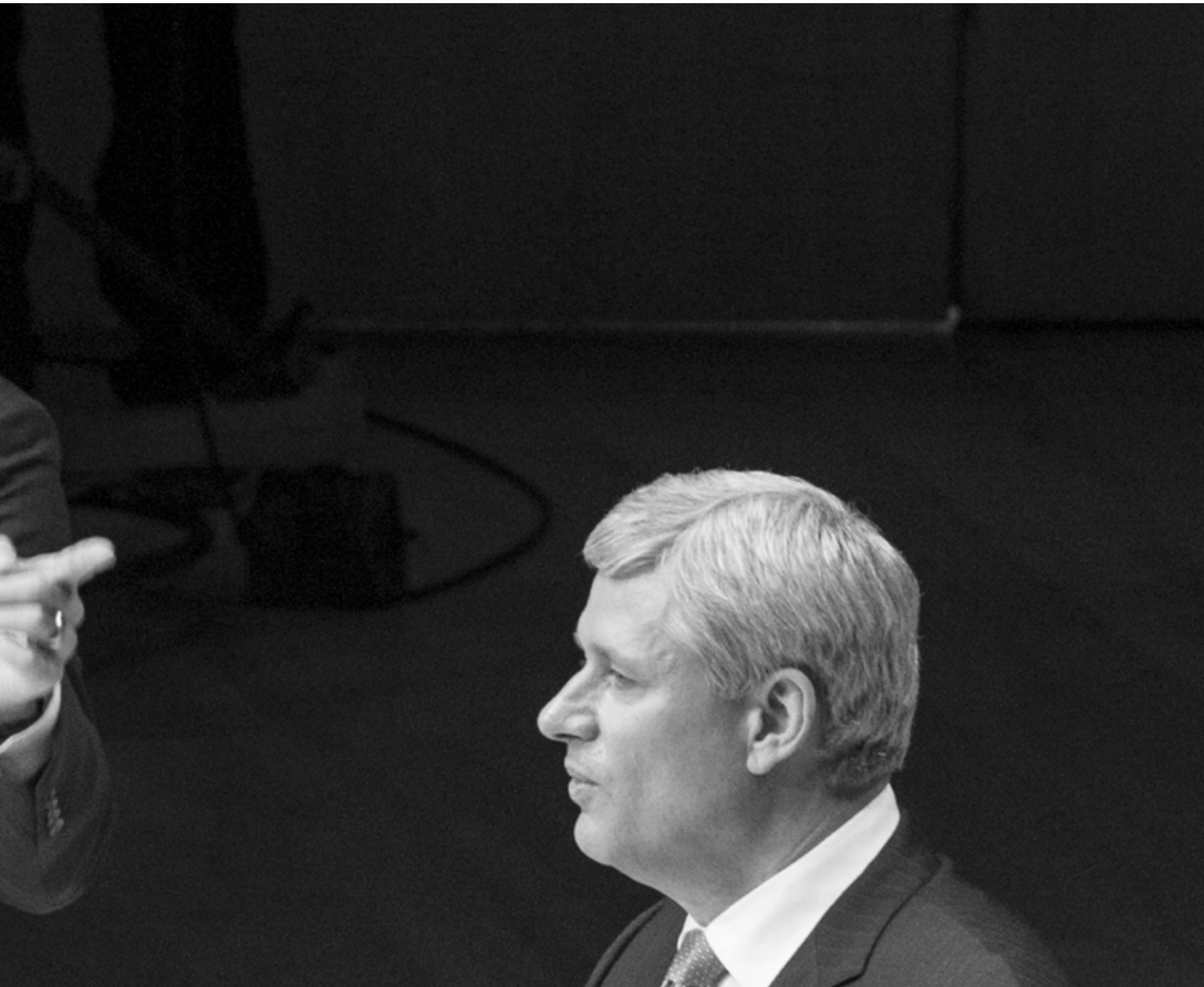
# Le multilatéralisme du Canada : L'histoire d'une dérive croissante?

David M. Malone



Cet essai succinct est un hommage à l'excellente description de Brendan Kelly, esquissant avec grande économie l'émergence du multilatéralisme comme thème majeur de la politique étrangère du Canada et je suis d'accord sur tout cela. C'est pour moi un privilège qu'on m'ait demandé d'ajouter quelques mots sur ce thème important mais souvent mal compris et presque systématiquement négligé par les médias du Canada, sauf si un sommet multilatéral ou une rencontre ministérielle incite les journalistes à couvrir l'événement ou à le commenter.

Le multilatéralisme est devenu une solution pour le Canada par l'intermédiaire de la Société des Nations. Le pays s'est joint comme combattant de la Première Guerre mondiale. Le sénateur canadien Raoul Dandurand, figure légendaire de l'époque, a présidé l'assemblée de 1925 de la Société et a représenté le Canada à son conseil de 1927 à 1930. Au cours des deux guerres mondiales, le Canada était subordonné à la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, aux États-Unis et, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, se devait de se doter d'une identité nationale plus autonome afin de se libérer de structures coloniales désuètes. Il faut signaler que ses relations économiques avec les États-Unis avaient remplacé celles avec la Grande-Bretagne et disposer de sa propre politique étrangère devenait une nécessité.



Les premières années passées à établir les principaux éléments de cette politique coïncidaient avec la création, la croissance exponentielle et l'ambition sans cesse croissante des organisations internationales (certaines, mais pas toutes, liées aux Nations Unies) et le Canada s'est joint à nombre d'entre elles avec enthousiasme. Ajoutons que le Canada a eu la bonne fortune d'avoir un premier ministre confiant, Louis St-Laurent (1948–1957), qui était bien heureux de laisser, au cours de ces mêmes années, une large part de la rédaction de la politique à un expert, le secrétaire d'État aux affaires extérieures, Lester B. Pearson. Pearson était un multilatéraliste né, non pas pour des motifs sentimentaux ou par altruisme, mais parce qu'il pressentait que c'était un domaine où le Canada pouvait faire sa marque, et il a entrepris de démontrer la justesse de sa perception tout au long de son mandat. Cette réflexion pouvait difficilement être qualifiée de partisane; dans les années 1980 et au début des années 1990, le gouvernement progressiste conservateur de Brian Mulroney a fonctionné sur la base d'hypothèses analogues.

Les atouts du Canada dans ce domaine n'étaient pas négligeables : le fait qu'il n'a pas été lui-même une puissance coloniale à l'extérieur de l'Amérique du Nord; sa situation géographique enviable et l'étendue et la variété de sa masse continentale; la richesse de ses ressources naturelles; les conditions idéales pour l'agriculture dans certaines régions et seulement deux voisins contigus, les États-Unis qui, malgré de nombreuses différences, a été un bon voisin, et la Fédération de Russie, au-delà de l'Arctique inhospitalier et des eaux glacées l'entourant.

La caractéristique la plus intéressante du Canada à l'étranger, et c'est une chose rare, c'est sa nature constante et enthousiaste de pays accueillant pour les immigrants. Il a la réputation d'offrir de la place à une plus grande ouverture d'esprit, peut-être déverrouillée en partie par les horreurs des deux guerres mondiales, et encouragé encore par son nombre croissant de collectivités issues d'une multitude de nations. L'immigration en provenance d'Europe (la dernière grande vague a été celle de la Hongrie en 1956–1957), a bientôt été dépassée par l'immigration de pays comme l'Inde, la Chine et le Vietnam. D'une certaine manière, jusqu'à maintenant, l'expérience s'est avérée heureuse, et assez

harmonieuse. La mesure dans laquelle cet aspect de l'identité internationale du Canada joue en faveur du pays à l'échelle mondiale est parfois sous-estimée ici même, chez nous.

Sur les plans de la guerre et de la paix, dans la foulée de son rôle dans l'alliance gagnante de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a envoyé une force militaire considérable pour la guerre de Corée de 1950 à 1953, force voyageant sous le drapeau de l'ONU. Il s'est sagement abstenu de prendre part à la Guerre du Vietnam, suscitant la colère des présidents des États-Unis Lyndon B. Johnson et Richard Nixon, encore plus furieux de l'attitude accueillante du Canada à l'endroit des conscrits réfractaires américains, et il s'est presque retiré de la majorité des entreprises militaires pilotées par les É.-U., sauf, par exemple, lors de la défense du Kosovo contre les attaques des Serbes en 1999.

Depuis 1945, la diplomatie canadienne a fait sa part dans toute une gamme d'organismes multilatéraux (dont plusieurs sont de nature régionale) et en a tiré un rayonnement international. À juste titre, l'exemple le plus souvent cité est le système de l'ONU. Par contre, le Canada a aussi contribué à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, non pas tant en termes de dépenses de défense (qui étaient plutôt minces et point constant de discorde avec Washington), mais, par exemple, grâce aux perspectives offertes par le Canada pour l'entraînement des pilotes et autres types de formation dans les diverses conditions de sa généreuse géographie. Il s'est également joint à plusieurs tribunes économiques, notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et son successeur, l'Organisation mondiale du commerce; il participe à la diplomatie du Groupe des Sept et du Groupe des Vingt; il a grandement profité de son adhésion à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et, en ce qui a trait aux organes régionaux, il s'est joint à la fois à l'Organisation des États américains et au Forum de la coopération économique Asie-Pacifique, multipliant ainsi son poids économique et son rayonnement géographique. Malheureusement, d'autres organisations auxquelles le Canada appartient, qui étaient au départ prometteuses, ont vu leur pertinence internationale pâlir au fil du temps, notamment le Commonwealth et La Francophonie. Si le rayonnement était tout, les relations internationales du Canada seraient



un véritable succès. Par contre, cet étalement même a évidemment donné lieu à des différences à savoir si, en fait, l'expansion du Canada est trop ténue et si ces efforts donnent des résultats favorables concrets pour le pays, de même que les impressions réconfortantes et floues d'appartenance que cela fait surgir. Le gouvernement conservateur de Stephen Harper a abordé la sphère multilatérale avec rigueur; son successeur libéral, avec à sa tête Justin Trudeau, a fait preuve de plus d'enthousiasme.

Le profil du Canada à l'étranger était à son zénith au dernier jour de la Seconde Guerre mondiale et dans le façonnage de la paix qui a suivi. Au cours de ces années, Ottawa a exercé des pressions pour la décolonisation, tandis que nombre de puissances coloniales étaient ambivalentes sur la meilleure façon d'y parvenir. En majorité, les pays en développement en conservent un certain souvenir. Et de plus, ainsi que le démontre à juste titre, Kelly, pendant plusieurs décennies, la diplomatie du Canada, de plus en plus mondiale, s'est avérée énergique et habile, lors du passage au pouvoir de ces deux partis.

Pour toutes ces raisons, notamment, le multilatéralisme intéresse le Canada depuis 1919 et le Canada, même si c'est souvent de façon disparate, suscite surtout l'intérêt des autres pays.

Malheureusement, cette allégation, dont on pourrait tirer fierté, peut maintenant être contestée, en raison en partie de près de 10 années de perception sceptique du monde chez Stephen Harper, (perception qu'il a considérablement élargie depuis qu'il a quitté sa charge), et d'un gouvernement libéral assez facilement dérouté, qui a manifesté d'admirables intentions mais dont les actes, parfois, n'ont pu convaincre. Kelly mentionne la perte d'une élection du Canada à un siège du Conseil de sécurité en 2010, surtout attribuable, à mon sens, à son manque initial de cordialité envers l'Afrique (qui détient 54 des 193 votes à l'Assemblée générale de l'ONU) et à des retombées inopportunes avec les pays arabes immédiatement avant le vote. De plus, le Canada se présentait devant deux membres populaires, dont l'un, l'Allemagne, est important. L'autre, le Portugal, malgré son odieux passé de puissance coloniale, a plus récemment cultivé avec grande habileté une image positive de mobilisation internationale,

notamment en tirant profit de ses relations actuellement excellentes avec les pays dont il était auparavant l'oppresseur, notamment le Brésil, le Mozambique et l'Angola. Ainsi, le résultat n'était pas tout à fait étonnant.

Par contre, le résultat de l'élection au Conseil de sécurité de l'ONU en 2020 est arrivé comme un choc, tant sur le plan international qu'au Canada même. Les opposants du Canada, cette fois, étaient deux pays considérablement plus petits, soit la Norvège et l'Irlande, même si chacun s'était taillé par ses efforts un profil international intéressant. Le premier ministre Trudeau a parcouru largement la planète et suscité une attention appréciable des médias, en grande partie favorable dans la période précédant le vote. Malgré ces efforts et une politique étrangère globale beaucoup plus amicale que les calculs intéressés de Harper ne le permettaient, le Canada a cruellement perdu, n'ayant même pas eu la possibilité de forcer un second tour de scrutin.

Nul ne sait clairement quelle réflexion ce résultat regrettable a provoquée à Ottawa. Par contre, le Canada a réagi sans tarder et a habilement décidé de faire immédiatement, à juste titre, de Bob Rae son nouvel émissaire à l'organisme, où il est largement perçu comme un « frappeur vedette »; ainsi, l'histoire ne s'est pas arrêtée.

Un incident encore plus frappant s'est produit en 2018 dans la sphère multilatérale Asie Pacifique. Le Canada était dès les premiers temps partisan d'un Partenariat transpacifique convenu en 2016, dont le président des États-Unis de l'époque, Donald Trump, peu porté sur les ententes internationales contraignantes, s'est retiré peu après son entrée en fonctions. Après six mois de silence diplomatique, le premier ministre Shinzo Abe du Japon a fait pression pour l'adoption d'un texte corrigé, connu sous le nom d'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), qui, essentiellement, supprimait un certain nombre de dispositions que les États-Unis avaient vivement réclamées sous la présidence de Barack Obama à propos des droits des travailleurs et de la propriété intellectuelle.

Le texte du PTPGP, qu'on croyait admis par tous les membres restants avant la cérémonie de signature à Hanoï à la fin de 2017, a dû

# Une façon d'évaluer à quel point un pays industrialisé souhaite être présent sur la scène internationale est le dynamisme et le niveau de son programme d'aide internationale.

être annulé au dernier moment après mûre réflexion à Ottawa. Le Canada a ratifié l'instrument en 2018, ayant résolu toute consultation interne encore à régler, mais cet événement de 2017, qui a tellement heurté la préférence des Japonais et des Asiatiques en général en matière de prévisibilité et d'ordre, fait ressortir une partialité de longue date de la politique étrangère canadienne à l'égard de l'Europe et, peut-être également, un manque de compréhension, dans les cercles des politiques et des hauts responsables d'Ottawa, de la façon dont l'Asie fonctionne sur le plan multilatéral et de façon plus générale.

Ainsi, nous avons parcouru un long chemin depuis les jours de Lester B. Pearson et Brian Mulroney. Et d'un point de vue façonné par *la longue durée*, il n'est absolument pas certain que les quelque 15 dernières années ont été des années lumineuses pour le Canada à l'échelon international. L'histoire, bien sûr, peut se souvenir autrement de cette période. La myopie prévaut dans les commentaires quotidiens, mais la ligne de tendance soulève plus de questions que de réponses rassurantes.

La personnalité, la compétence et l'expérience sont autant de facteurs importants dans les fonctions ministérielles de nature internationale. Connaître ses homologues et en apprécier le plus grand nombre possible, avoir la capacité de saisir l'essentiel de dossiers complexes souvent totalement inconnus auparavant des nouveaux venus, et posséder une réputation de fiabilité, voilà autant d'atouts essentiels, non seulement dans le contexte asiatique, mais également en diplomatie multilatérale et bilatérale globale. En un peu plus de six ans, le Canada a offert au monde cinq ministres différents des affaires étrangères, certains excellents, d'autres, presque

inévitables très oubliables compte tenu de la brièveté de leur mandat.

Le pays a-t-il oublié la façon dont fonctionnent les relations internationales, notamment multilatérales, et ce qu'elles exigent pour servir l'intérêt national? Tandis que nous nous sortons de la crise de la COVID-19 avec les coffres de l'État vidés et un nouvel écart qui se creuse entre les pays industrialisés et les pays en développement sur le plan de la prospérité, il peut être utile au gouvernement du Canada de ré-étalonner ses instruments de politique étrangère.

Une façon d'évaluer à quel point un pays industrialisé souhaite être présent sur la scène internationale est le dynamisme et le niveau de son programme d'aide internationale. En vérité, le Canada a déjà fièrement figuré sur ce plan — il y a plusieurs décennies, le programme représentait des ressources dépassant 0,5 % du revenu national brut et, même s'il n'était jamais parfait, semblait pertinent aux échelons des pays et du continent et dans une grande partie du monde en développement — mais il a par la suite rétréci de moitié ou presque (en termes réels d'indexation à l'inflation), marqué par davantage d'annonces des ministres que de répercussions durables sur le terrain. Ce n'est pas une tendance particulièrement partisane : les deux partis au pouvoir ont indiqué leurs raisons pour sabrer dans le programme, bien que le gouvernement actuel, à sa décharge, se soit efforcé de le reconstruire.

De nos jours, le Canada a un thème qui résonne bien avec la réalité intérieure et les besoins internationaux sur l'égalité des genres, et un autre, qui englobe un éventail admirable d'objectifs environnementaux, mais qui souffre

d'un financement insuffisant et, du moins dans une certaine mesure, le handicap du Canada concernant son propre rendement lamentable en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>. Le Canada a connu quatre ministres responsables de l'aide internationale en un peu plus de six ans et l'un d'entre eux s'est occupé pendant moins d'un an de ce portefeuille complexe et exigeant. Globalement, le rendement du Canada en matière d'aide publique au développement a déçu, au regard des envolées oratoires occasionnelles du pays.

Depuis la montée du président Xi Jinping comme dirigeant dominant en Chine, la radicalisation apparemment progressive du président Vladimir Poutine de la Fédération de Russie et l'élection du président Trump aux États-Unis, il s'est produit une détérioration considérable des relations internationales. On espérait au départ que l'élection de Joe Biden comme président en 2020 mènerait à une période durablement plus sobre aux États-Unis et peut-être à l'échelon international, mais ces espoirs ont été déçus. Les choix de politique étrangère de chaque pays semblent davantage limités qu'il y a 10 ans. Et cela, à une époque, depuis le début de l'année 2020, où les dirigeants des pays ont dû, à l'échelon intérieur, faire face à un imprévu hautement perturbateur et coûteux, la pandémie de la COVID-19.

Compte tenu de cette toile de fond et de l'urgence, pour Ottawa, de réaménager son bouquet énergétique dans les années à venir, on pourrait être tenté de simplement se laisser porter aussi loin que l'œil peut voir. Ce serait perdre l'occasion de réfléchir à la façon dont le Canada pourrait se concevoir un rôle à l'échelle mondiale, notamment dans la sphère multilatérale, au cœur des bouleversements actuels — une réflexion qui aiderait à façonner la pratique internationale dans le respect de ses valeurs et l'appui de ses intérêts. Y sommes-nous déjà?

Je termine par un plaidoyer modeste, celui d'une personne vivant en marge du continent le plus dynamique au monde sur le plan économique : il faudrait non pas tant rééquilibrer les banques dans le sens de l'Asie et implicitement en s'éloignant de la sphère transatlantique (qui demeure très importante pour le Canada), mais plutôt, simplement et de façon déterminée, servir l'intérêt du pays dans la région Asie-Pacifique, notamment par les voies multilatérales. Dans l'intervalle,

nous devons continuer à alimenter le soutien interpartis et public à l'égard d'une politique d'immigration dynamique, qui donne à la marque du Canada une image si positive à une époque qui a été de façon générale déprimante pour les relations internationales.

---

#### NOTE DE L'AUTEUR

J'éprouve un grand plaisir à participer à une série d'essais portant le nom de John Holmes, l'un des agents exceptionnels de haut niveau des premiers temps du service extérieur, qui a gravi très rapidement les échelons jusqu'à un niveau supérieur et qui a ensuite été victime de la discrimination du gouvernement du Canada contre les personnes tournées vers le même sexe au cours des années 50 et au début des années 1960, sous la pulsion de la panique maccarthyste à Washington. Quittant Ottawa en constatant qu'il était coupé de tout avancement ultérieur, il s'est réinventé, devenant l'un des érudits de premier plan de la politique étrangère canadienne à l'Université York et plus tard, à l'Université de Toronto, agissant également comme dirigeant dynamique de l'Institut canadien des affaires internationales. Au cours des années 1950, lorsqu'il était encore jeune enfant à Ottawa, John venait souvent nous voir à la maison pour le dîner, le dimanche. C'était un garçon doux, brillant, admirable par son intelligence et ses valeurs, très populaire chez nous, les enfants.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

David M. Malone s'est joint à l'Université des Nations Unies (UNU) le 1<sup>er</sup> mars 2013 comme sixième recteur. À ce titre, il a le rang de Secrétaire général adjoint des Nations Unies. Canadien d'origine, il est titulaire d'un BAA de l'École des hautes études commerciales (Montréal). Il a un diplôme d'arabe de l'Université américaine (Le Caire) et une maîtrise en administration publique de la Kennedy School of Government, Université Harvard, de même qu'un PhD en relations internationales de l'Université d'Oxford.


Avant d'arriver à l'UNU, il a servi de 2008 à 2013 à titre de président du Centre de recherches pour le développement international du Canada, organisme subventionnaire qui appuie les recherches conformes à sa politique dans les pays en développement. Il a largement publié sur les questions de paix et de sécurité.



Le Canada dans un monde où les démocraties sont assiégées

# Les adversaires autoritaires et la politique étrangère canadienne

Susan Colbourn

 n dit souvent que l'autoritarisme et ses divers praticiens constituent une menace collective pour toutes les démocraties de la planète, y compris le Canada. Sous sa forme la plus fondamentale, l'étiquette « autoritaire » s'applique aux pays qui ont rejeté le pluralisme politique en faveur d'un pouvoir centralisé et concentré. Sous cette large appellation, les régimes autoritaires prennent autant de formes et d'ampleur qu'on peut en imaginer, des juntes militaires aux dictatures personnelles. La République populaire de Chine, l'Arabie saoudite et la Russie, par exemple, correspondent sûrement à cette définition, mais pourtant, malgré des différences essentielles entre ces régimes, ils sont mis dans le même lot et jugés comme étant un défi général (mais amorphe) pour le Canada et les démocraties de même optique.

Nous verrons dans les quelques pages qui suivent comment les défis des États autoritaires ont façonné la trajectoire de la politique étrangère canadienne au cours du XX<sup>e</sup> siècle. À divers stades, les Canadiens se sont organisés — ont mobilisé leurs ressources politiques, économiques et militaires — pour s'opposer au militarisme prussien, lutter contre les Nazis et l'agression fasciste et dressé un rempart contre la menace de l'incursion communiste. À Ottawa, les gouvernements successifs ont procédé ainsi, motivés en grande partie par le désir de défendre leur propre système politique contre les dangers posés par les divers contestants autoritaires. Par conséquent, les États autoritaires ont donc imprimé une sorte de logique organisatrice qui a façonné la politique étrangère canadienne

## **Les relations du Canada avec les régimes autoritaires visaient plus souvent qu'autrement à savoir de quelle façon et à quelles conditions le Canada devrait entretenir des rapports avec eux.**

et ses principaux objectifs pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle. Les États autoritaires n'ont pas tous posé de défi à l'existence du Canada. Les menaces, tant réelles que perçues, qui ont défini la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide ont fixé le paysage géopolitique d'une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, mais dans le tableau d'ensemble des contacts du Canada avec les États autoritaires, il s'agissait d'exceptions. Les relations du Canada avec les régimes autoritaires visaient plus souvent qu'autrement

à savoir de quelle façon et à quelles conditions le Canada devrait entretenir des rapports avec eux. Les gouvernements canadiens ont toujours dû surmonter des dilemmes et apprendre comment équilibrer leur désir de promouvoir les principes de la démocratie, par exemple la liberté de parole ou les droits de la personne, avec d'autres priorités, notamment les liens commerciaux et des relations diplomatiques stables et fructueuses.

Au cours de l'été 1914, une crise a éclaté dans les Balkans, provoquée par l'assassinat de l'héritier au trône austro-hongrois, l'archiduc Franz Ferdinand. L'Autriche-Hongrie a réagi, déclarant la guerre à la Serbie. Petit à petit, par une toile d'alliances et d'alignements, les puissances d'Europe ont été entraînées dans un conflit, la Russie, la France et l'Allemagne déclarant la guerre pour ainsi dire en rafale. Le gouvernement de Londres, craignant que l'Allemagne en vienne à dominer l'Europe, est bientôt entré dans la mêlée, emmenant avec lui l'Empire britannique, dont le Canada.

Londres annonçait à qui voulait l'entendre que sa participation à la guerre était une entreprise pour « sauver la liberté des peuples de toute l'Europe » et les défendre contre l'imposition du mode de vie allemand. Par exemple, une affiche de guerre était libellée ainsi : [*traduction*] « En Allemagne, l'empereur règne, le peuple n'a aucun pouvoir, il n'y a pas de liberté d'expression. La classe militaire fait ce qu'elle veut. » Si les Allemands étaient victorieux, son système l'emporterait et « la cause de la liberté et de la justice égale et du franc jeu pour tous sera perdue pour vous pendant des siècles »<sup>1</sup>. Cette rhétorique touchait une fibre sensible chez un grand nombre de Canadiens qui faisaient leur la cause de Londres. « Les démocraties de la Grande-Bretagne élargie s'unissent, de toutes les régions du monde, pour appuyer les traditions de la liberté britannique », insistait l'historien George Wrong (McKercher, 2019, 60).

Par contre, il existe un profond fossé entre les objectifs déclarés de défense de la liberté à l'étranger et les réalités quotidiennes de ce que supposait au pays l'effort de guerre du Canada. En vertu des dispositions de la *Loi sur les mesures de guerre* de 1914, le gouvernement fédéral pouvait suspendre l'habeas corpus, interner les personnes soupçonnées d'être des « ennemis étrangers », interdire diverses

organisations politiques et adopter de larges mesures de censure pour restreindre la liberté d'expression. Les outils estimés nécessaires pour défendre la démocratie en temps de guerre risquaient — et c'est ce qui s'est produit — d'être utilisés aux dépens de nombre de ces mêmes libertés démocratiques. En fait, les générations successives au pouvoir à Ottawa se sont débattues pour protéger les libertés et la liberté de leur système démocratique contre les dangers d'éléments facilement exploités du système même qu'ils aspiraient à défendre.

Dans la foulée de la Grande guerre, les Canadiens se sont mis au travail afin d'éviter un autre conflit mondial. Des citoyens éminents et très connus, notamment l'ancien premier ministre Sir Robert Borden, fondaient l'Institut canadien des affaires internationales en 1928 et la fin des années 20 a donné naissance à un florilège d'organismes se consacrant à la nouvelle tribune multilatérale, la Société des Nations, des sociétés filiales de celle-ci naissant partout, d'un océan à l'autre.

L'engagement général au multilatéralisme et à la nouvelle structure du monde de l'après-1919 n'a pas donné automatiquement de politique ferme conçue pour contrer ceux qui espéraient réviser le monde et l'ordre du monde. Tout au long des années 1930, le capitalisme étant encore dans les brumes de la Grande dépression, d'autres idéologies — et les États autoritaires qui les soutenaient — ont acquis un appui dans l'ensemble de l'Europe et de l'Asie et trouvé des adhérents ici chez les Canadiens.

Les défis de l'autoritarisme des années 1930, qu'ils découlent de l'Allemagne nazie, du Japon impérialiste, de l'Italie fasciste ou de l'Union soviétique communiste, ne suscitaient que peu d'enthousiasme à Ottawa. Lorsque, par exemple, le Japon s'en est pris à la Mandchourie, province chinoise riche en ressources, à l'automne 1931, les observateurs canadiens ont débattu de la réponse nationale. De la mission du Canada à Tokyo, Hugh Keenleyside a dénoncé les actes du Japon, les qualifiant catégoriquement d'agression. Le Japon aurait peut-être eu des droits issus de traités en Mandchourie, nombre d'entre eux ayant été violés par la Chine, mais ces droits ne justifiaient pas de répondre par la force. Herbert Marler, supérieur de Keenleyside, n'était pas d'accord. L'intervention des Japonais n'avait pas changé les circonstances sur le

terrain, puisque le gouvernement central de Chine était déjà faible. Même si c'était un acte d'agression, Marler a conclu que les grandes puissances étaient peu susceptibles d'intervenir pour y mettre un terme au-delà d'une pluie de discours pieux à la Société concernant la sauvegarde de la paix (Meehan, 2004).

Tandis que le Japon, l'Italie et l'Allemagne quittaient la Société des Nations et violaient les restrictions imposées par les règles de 1919, Ottawa n'a pas rompu ses relations diplomatiques. Une délégation canadienne dirigée par le ministre du Commerce, William Euler, et Dana Wilgress, diplomate, a conclu un accord commercial bilatéral avec les Allemands sur la toile de fond des Jeux olympiques d'été de 1936 à Berlin. Deux ans plus tard, l'explosion de violence sanctionnée par l'État lors de la Nuit de Cristal a motivé un segment croissant de la population canadienne à faire pression sur Ottawa pour offrir davantage d'aide aux Juifs espérant fuir la persécution des Nazis. Ces plaidoyers ont été rejetés.

Au début de 1939, le premier ministre, William Lyon Mackenzie King, demeurait convaincu de la possibilité d'éviter la guerre. [*traduction*] « Pour épouvantablement critique que m'apparaisse toute la situation », confiait-il à son journal, en janvier, « je ne peux me résoudre à croire qu'il y aura la guerre entre l'Allemagne et l'Angleterre »<sup>2</sup>.

L'optimisme de MacKenzie King s'est avéré sans fondement. Lorsque la guerre a éclaté en septembre 1939, d'innombrables Canadiens se sont ralliés à la cause comme leurs aïeux en 1914. Une fois de plus, les luttes de la guerre se présentaient en termes existentiels comme un combat pour défendre le système actuel contre ses rivaux et adversaires.

« Qu'ils ne les touchent pas! » clamait le Comité national des finances de guerre sur l'image d'une mère et son enfant entourés par deux mains menaçantes, l'une portant le blason de l'Allemagne nazie et l'autre, le Soleil levant du Japon impérial. La fin de la Seconde Guerre mondiale n'a offert qu'un bref répit. Avant la fin de 1945, on apprenait qu'un réseau d'espionnage soviétique était à l'œuvre au Canada, secourant les milieux officiels d'Ottawa. Même Mackenzie King, habituellement prudent, était convaincu que l'Union soviétique de Joseph Staline menaçait le climat de paix durement gagné. [*Traduction*]

« Le reste du monde », concluait le 5 mars 1946 le Premier ministre, réfléchissant au discours désormais célèbre de Winston Churchill sur le Rideau de fer à Fulton, Missouri, « n'est pas dans une situation vraiment différente des autres pays d'Europe lorsque Hitler s'est décidé à partir à la conquête de l'Europe »<sup>3</sup>.

Devant pareille menace, les responsables canadiens étaient résolus à éviter les erreurs du passé en dressant un rempart contre l'expansion de la puissance communiste, l'Union soviétique en tête. Ottawa a élaboré de nouvelles ententes politiques, par exemple l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, pour contrer la pression moscovite.

Comme au cours des deux guerres mondiales, la Guerre froide a été souvent décrite de façon crue. Le but n'était rien moins que de protéger la liberté et les libertés dont bénéficiaient les Canadiens et leurs homologues du monde occidental des sombres perspectives que promettait l'Union soviétique. Ces discours ne convainquaient pas toujours les Canadiens, que ce soit au gouvernement ou ailleurs. Tandis que la Guerre froide se généralisait, l'urgence se dissipait. Les Canadiens s'inquiétaient des excès de l'anti-communisme, que ce soit de la part de leur propre gouvernement ou, plus souvent, de ses alliés au sud de la frontière.

Ces guerres, froides ou non, illustrent la façon dont le combat contre l'autoritarisme pouvait donner un sens et une forme à la mise en pratique de la politique étrangère canadienne. Par contre, sur l'ensemble de l'histoire du pays, il s'agissait d'exceptions confirmant la règle. Pour chaque Allemagne nazie ou chaque Union soviétique staliniste, il existait d'innombrables autres régions réputées peu recommandables, mais pas aussi menaçantes pour le Canada ou ses intérêts.

Dans le quotidien des relations étrangères du Canada, les libéraux, et les conservateurs tout autant, en tant que gouvernements, ont débattu de questions essentielles à savoir comment et à quelles conditions traiter avec les régimes autoritaires de diverses convictions. De quelle manière, par exemple, le gouvernement de l'époque, pouvait-il concilier le désir d'étendre et de maintenir les liens commerciaux et la défense de grands principes comme les droits de la personne?

Les tentatives de parvenir à un équilibre ont défini les relations du Canada avec divers États autoritaires, de l'Union soviétique à la République populaire de Chine, en passant par l'Iran et l'Arabie saoudite. Les divers échecs du gouvernement à évaluer correctement cet équilibre ont suscité de vertes critiques faisant ressortir l'absence de lien entre les principes professés par le Canada et ses décisions quotidiennes. Comme exemple récent, il suffit de mentionner la décision prise par Ottawa, en 2014, d'exporter pour une valeur de 15 milliards de dollars de véhicules blindés légers en Arabie saoudite, malgré le dossier scandaleux de ce pays en matière de droits de la personne. La revue satirique *The Beaverton*, a cloué l'entente au pilori, publiant en manchette satirique [*traduction*] « L'Arabie saoudite condamne l'épouvantable dossier du Canada en matière de droits de la personne pour avoir vendu des armes en Arabie saoudite » (Field, 2018). Fait révélateur, même si l'accord avait au départ été approuvé par le gouvernement fédéral de Stephen Harper, le contre-coup est arrivé précipitamment lorsque les libéraux de Justin Trudeau sont arrivés au pouvoir, vantant le retour du Canada sur la scène mondiale (*Toronto Star*, 2015) et les vertus d'une politique étrangère féministe (Vucetic, 2017).

Nulle part, peut-être, les concessions visant à équilibrer ces velléités concurrentielles n'ont été plus visibles que dans les relations du Canada avec la Chine. Tandis que l'Équipe Canada du premier ministre Jean Chrétien travaillait à élargir le commerce avec Beijing dans les années 1990, son gouvernement avait soigneusement espéré éviter la mention du sombre dossier de la Chine en matière de droits de la personne. Chrétien, à une certaine occasion, a insisté pour dire qu'un pays de la stature du Canada ne pouvait dire à la Chine comment se comporter chez elle. La taille et l'influence relative dictaient à quel moment et où les gouvernements canadiens se sentaient capables de parler en faveur de leurs principes. Sous Stephen Harper, par exemple, le gouvernement a dénoncé le bilan de l'Iran en matière de droits de la personne et fait pression contre les mesures législatives de l'Ouganda visant à criminaliser l'homosexualité (Chapnick et Kukucha, 2016). Des restrictions et persécutions analogues en Arabie saoudite avaient passé sous silence. Cette dynamique régit encore les politiques du Canada à l'égard de la Chine : au début de 2021, lorsque la Chambre des communes a voté pour qualifier



de génocide le traitement des Ouïghours par la Chine, le Cabinet Trudeau ne s'est pas présenté pour voter (Jones, 2021).

Jeter un regard sur le passé n'offre aucune orientation aux décideurs canadiens sur la façon de traiter avec les régimes autoritaires. Par contre, l'expérience du Canada tout au long du XX<sup>e</sup> siècle et en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle nous rappelle des dilemmes perpétuellement en jeu.

Les grands conflits qui ont défini une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle au Canada, — la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide — ont vraiment mis en relief les problèmes quotidiens qui étaient le lot des décideurs canadiens. Les Canadiens ont défini leurs efforts de guerre comme rien de moins que la défense de la liberté et des libertés dans un système démocratique et pourtant, en procédant ainsi, ils se sont permis de s'accommoder de politiques qui entravaient ces libertés. Revoir ces héritages difficiles peut et doit être un élément essentiel de ce que nous pouvons dire que l'horizon nous réserve, particulièrement du fait que le plus important allié du Canada, les États-Unis, fait pression en faveur d'un « sommet des démocraties » dans l'espoir de rassembler les forces contre la vague montante de l'autocratie et de l'autoritarisme (Miller, 2021). La façon dont le Canada traite les relations avec la Chine, par exemple, dépendra en grande partie de la façon dont les États-Unis décideront de gérer leur propre concurrence avec Beijing.

Des distinctions aussi marquées, par exemple opposer la démocratie et l'autoritarisme, peuvent facilement obscurcir les réalités beaucoup moins propres de l'élaboration des politiques à Ottawa. Pour l'essentiel, les gouvernements canadiens ont un dossier beaucoup moins marqué par les principes, favorisant le statu quo avec les pays autoritaires, en insistant fortement sur les échanges. Faire des affaires avec les gouvernements autoritaires demeure difficile à vendre aux électeurs de l'ensemble du pays, mais cela a été habituellement plus facile que d'assumer les coûts économiques de l'adoption d'une position de principes.

#### NOTES

- 1 Voir [www.iwm.org.uk/collections/item/object/27859](http://www.iwm.org.uk/collections/item/object/27859).
- 2 Voir [www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=19890&](http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=19890&).
- 3 Voir [www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=29340&](http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/william-lyon-mackenzie-king/Pages/item.aspx?ldNumber=29340&).

#### OUVRAGES CITÉS

- Chapnick, Adam et Christopher J. Kukucha. 2016. *The Harper Era in Canadian Foreign Policy: Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Field, Luke Gordon. 2018. « Saudi Arabia condemns Canada's appalling human rights record of selling arms to Saudi Arabia ». *The Beaver*, le 13 août. [www.thebeaver.com/2018/08/saudi-arabia-condemns-canadas-appalling-human-rights-record-of-selling-arms-to-saudi-arabia/](http://www.thebeaver.com/2018/08/saudi-arabia-condemns-canadas-appalling-human-rights-record-of-selling-arms-to-saudi-arabia/).
- Jones, Ryan Patrick. 2021. « MPs vote to label China's persecution of Uighurs a genocide ». CBC News, le 22 février. [www.cbc.ca/news/politics/uighur-genocide-motion-vote-1.5922711](http://www.cbc.ca/news/politics/uighur-genocide-motion-vote-1.5922711).
- McKercher, Asa. 2019. *Canada and the World since 1967*. London, UK: Bloomsbury.
- Meehan, John D. 2004. *Dominion and the Rising Sun: Canada Encounters Japan, 1929–1941*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Miller, Zeke. 2021. « Biden to host "summit" to rally democracies over autocrats ». Associated Press, le 11 août. <https://apnews.com/article/joe-biden-summits-65f950b3c11f3e8c6459f549058d3e37>.
- Toronto Star*. 2015. « "Canada is back," says Trudeau in Paris. "We're here to help" ». *Toronto Star*, le 30 novembre. [www.thestar.com/news/canada/2015/11/30/busy-day-for-trudeau-at-paris-climate-change-talks.html](http://www.thestar.com/news/canada/2015/11/30/busy-day-for-trudeau-at-paris-climate-change-talks.html).
- Vucetic, Srđjan. 2017. « A nation of feminist arms dealers? Canada and military exports ». *International Journal* 72 (4): 503–19. doi:10.1177/0020702017740156.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Susan Colbourn est directrice associée du Triangle Institute for Security Studies dont le siège est à la faculté des politiques publiques Sanford de l'Université Duke et est corédactrice de *l'International Journal*.



# La démocratie, l'autoritarisme et le cap souverainiste canadien

Leigh Sarty

**S**usan Colbourn a décrit à quel point les États autoritaires ont généré [traduction] « une sorte de logique organisatrice » pour la politique étrangère canadienne, tout en confondant ses intendants avec les « dilemmes constants » qui surgissent lorsqu'un pays engagé envers la démocratie et les droits de la personne établit des contacts avec ceux qui n'ont absolument pas ces priorités. Sa thèse offre un bon point de départ pour l'analyse qui suit. Comme l'Allemagne nazie et l'Union soviétique, la Chine de Xi Jinping et la Russie de Vladimir Poutine sont sources d'inquiétudes pour le Canada car, à titre de grandes puissances, elles ont des répercussions hors de proportion sur l'environnement mondial qui conditionne les choix politiques dont dépendent la sécurité et la prospérité du Canada. La guerre déclenchée par Poutine en Ukraine fait ressortir cet aspect avec une étonnante clarté. Malgré la grande différence du « totalitarisme » qui a menacé les capitales occidentales au XX<sup>e</sup> siècle, il ne fait pas de doute que les régimes de Beijing et de Moscou sont autoritaires et que leurs perspectives compliquent profondément nos rapports avec eux. L'analyse pesée de Colbourn sur les difficultés que comporte l'équilibre entre l'appui du Canada à la démocratie et aux droits de la personne et les « autres priorités » fait ressortir cet aspect. Il semble que les exemples ne manquent pas, tant pour les gouvernements libéraux que conservateurs, en matière de principes poussés à l'arrière-plan par d'autres intérêts, la plupart du temps pour des gains commerciaux.

Le monde d'aujourd'hui ne ressemble pas à ce qu'il était il y a cinq ans et encore moins à ce qu'il était l'époque lointaine de l'après 1945 où se sont forgés les idéaux internationalistes du Canada. L'environnement mondial et les défis auxquels fait face le Canada ont changé irrémédiablement et pourtant, Ottawa s'obstine à placer ses débats en matière de politique – et ses approches à des acteurs mondiaux aussi importants que la Chine et la Russie – d'une manière laissant croire que rien n'a changé. Le problème le plus important auquel fait face le Canada en 2022 est un voisin du Sud qui n'a plus l'intention ou n'est plus capable d'exercer le leadership sur lequel reposait traditionnellement la politique étrangère canadienne. [Traduction] « L'internationalisme », soit l'entreprise coopérative dont l'objet, dans l'expression de Michael Tucker (1980, 2) « est le rehaussement des intérêts ou des valeurs communément partagés avec les autres hors du Canada dans le but d'aider à créer ou à maintenir un meilleur ordre mondial, » a marqué avec succès la diplomatie d'Ottawa après 1945 parce qu'il concordait avec les objectifs et les capacités sans précédent de la superpuissance américaine. Tandis que changent les buts et les capacités des É.-U., et pas nécessairement pour le mieux, le Canada doit veiller à ce que les objectifs louables de sa vocation internationaliste demeurent conformes aux moyens qui lui sont offerts pour les mener à bien.



Selon les indices récents, la situation n'est pas encourageante. Il est certain que le discours du 6 juin 2017 de la ministre des Affaires étrangères, Chrystia Freeland, devant la Chambre des communes, constituait un départ prometteur. Reconnaisant que les É.-U. en sont venus à « mettre en doute la valeur de leur leadership mondial », Freeland (2017) a déclaré qu'il était temps que le Canada établisse clairement sa « propre orientation souverainiste ». Par contre, son appel à l'action semble annoncer encore la même chose, nulle part plus révélateur que l'évocation de Lester Pearson par Marc Garneau à l'ONU, en septembre 2021, comme si l'héritage des réalisations du prix Nobel dans les années 1950 continuait à avoir une incidence directe sur les difficultés de notre propre époque<sup>1</sup>. Le même manque d'attention a abouti à la nomination de cinq ministres différents des Affaires étrangères sur une période de six ans, comme si les arcanes et l'influence forgés par l'expérience et une diplomatie personnelle soutenue sont en quelque sorte inutiles pour les besoins de la politique étrangère canadienne.

La politique du Canada envers la Russie illustre bien que fonder les interactions extérieures sur une réflexion désuète réduit notre capacité de relever efficacement les défis du présent. Même si la guerre en Ukraine a inauguré un nouveau chapitre tragique de l'histoire des relations Est-Ouest, l'approche du Canada à la Russie au cours de la décennie menant à ce conflit nous a offert peu de crédit. Pour Ottawa, faire preuve de notre répugnance envers les excès du poutinisme a toujours eu priorité sur toute évaluation nuancée de la façon dont notre engagement pourrait à la fois amplifier cette répugnance tout en favorisant sélectivement nos intérêts interpersonnels et en matière de commerce et de sécurité. C'est un calcul que virtuellement tous les alliés de même optique du Canada ont mené à bien. Pour eux, un soutien ferme aux sanctions contre l'interférence éhontée (mais encore limitée) de la Russie en Ukraine coexistait avec les échanges ministériels et une promotion active des intérêts commerciaux non sanctionnés avec la Russie. Pourtant, lorsque la guerre a éclaté en février 2022, aucun ministre canadien des Affaires étrangères ne s'était rendu en visite en Russie depuis plus d'une décennie, nous donnant moins de poids dans la diplomatie en cette période cruciale que ce que nos intérêts justifiaient clairement.

Loin de moi de laisser croire que le Canada aurait dû « adoucir » son opposition au comportement pernicieux de Moscou, mais plutôt de demander pourquoi la politique du Canada envers la Russie avant la guerre était dépourvue de l'habileté dont les autres semblaient capables. Les politiques intérieures — l'influence de la collectivité canado-ukrainienne (fortement anti-Poutine) et le désir de tous les politiciens de la courtiser — a bien sûr joué un rôle. Par contre, le facteur décisif, selon moi, était la disposition d'esprit façonnée par des décennies où nous prenions pour acquis le bouclier protecteur des États-Unis, qui procurait au le Canada, après 1945, une certaine mesure de sécurité dont les pays moins favorablement situés dans le système international ne pouvaient que rêver. Puisque la survie de l'État n'a jamais été en cause, les Canadiens pouvaient se permettre d'être moins intransigeants que les autres; une certaine supériorité morale se glissait dans notre image de l'internationalisme, un sentiment que nous sommes un peu meilleurs et qui nous fait nous sentir bien envers nous-mêmes tandis que nous faisons la promotion des valeurs dont nous pouvons à juste titre être fiers. Si le bouclier qui a ouvert cette possibilité commence à se fissurer, il est de mise de réfléchir sérieusement.

L'approche du Canada à l'égard de la Chine n'est pas moins dysfonctionnelle. Ici, du moins, nous sommes en bonne compagnie, la bravade de plus en plus belligérante de Beijing touche maintenant tous les membres de la collectivité internationale; nos partenaires de même optique se demandent encore comment gérer la montée apparemment inexorable et l'autoritarisme impénitent de la Chine. Ces préoccupations sont fondées, mais le discours recèle une certaine rudesse qui rend compte d'autre chose qu'une simple préoccupation pour les changements de puissance relative. Un sentiment palpable de trahison s'infiltré dans ce débat, plus évident à Washington, mais présent également à Ottawa. La dictature de Xi est un affront à quatre décennies de mobilisation visant à accorder à des millions de gens, en Chine, les bénédictions de la démocratie. Peu importe que des observateurs perspicaces, comme James Mann (2007), aient prévu depuis longtemps que le monopole brutal du Parti communiste chinois sur le pouvoir pourrait durer, ou que d'autres aient reconnu l'intérêt manifestement personnel qui a incité des élites occidentales concernées

# Puisque la survie de l'État n'a jamais été en cause, les Canadiens pouvaient se permettre d'être moins intransigeants que les autres; une certaine supériorité morale se glissait dans notre image de l'internationalisme.

à affirmer autre chose (Mulroney, 2020). En évoluant conformément à sa propre longue histoire et à sa culture politique spécifique, la Chine a défié l'allégation de l'universalité de la démocratie et du respect des droits de la personne, remettant en cause un pilier de l'ordre international postérieur à la Guerre froide et la raison d'être de la politique étrangère occidentale.

Traiter avec la Chine a toujours rendu les Canadiens fiers de leur rôle dans le monde. De l'impulsion missionnaire qui a éclairé les échanges Canada-Chine au XIX<sup>e</sup> siècle à l'ouverture presciente de Pierre Trudeau à la Chine et aux missions d'Équipe Canada plus récemment, les Canadiens croyaient que ce qu'ils recherchaient était ce qu'il y avait de mieux pour le Royaume du Milieu. Les efforts pour promouvoir la démocratie et la prospérité mutuelle recelaient la promesse d'un résultat « tout gagnant » pour toutes les parties concernées. La déception que les choses aient tourné autrement, sans égard vraiment au grief justifié concernant les « deux Michael », explique un peu pourquoi il est si difficile d'élaborer une politique valable avec la Chine. Il ne s'agit ici de minimiser les nombreux autres facteurs qui compliquent nos relations bilatérales et surtout, parmi elles, la diplomatie de plus en plus affirmée du « guerrier-loup » (Zhu, 2020). Par contre, ce qui ne facilite pas les choses, c'est le ressentiment contrarié, à Ottawa comme ailleurs, concernant l'autoritarisme persistant de Beijing. Il est certain que la leçon principale, après un demi-siècle de contact avec la Chine, est l'importance de voir le monde tel qu'il est, plutôt que tel que nous croyons le voir ou souhaiterions qu'il soit.

Dans une certaine mesure, tous les États exagèrent les menaces. C'est la simple prudence dans un monde où il n'y a pas d'autorité supérieure protectrice, où ne pas dériver du côté de la prudence peut s'avérer fatal (Mearsheimer, 2001). Par contre, le sentiment de trahison que ressentent le Canada et nombre de partenaires de même optique à l'endroit la Chine de Xi a provoqué une distorsion plus poussée de cette tendance. Un sentiment analogue amplifie notre répugnance envers la Russie de Poutine, bien que, en l'occurrence, les souvenirs des efforts occidentaux pour exporter les lumières de la démocratie se soient estompés. Dans les deux cas, par contre, le résultat est de rendre Poutine et Xi beaucoup plus puissants qu'ils ne le sont tout en négligeant les grands défis auxquels l'un et l'autre font face. Nous avons raison d'accentuer, et d'essayer de corriger, les problèmes qui affligent la démocratie en 2022, mais dans le processus, nous risquons de minimiser le fait que nos rivaux autoritaires ne sont pas mieux lotis.

Quelque troublée que soit l'entreprise démocratique contemporaine (et les commémorations de l'assaut du 6 janvier 2021 sur le Capitole aux É.-U. nous rappellent qu'elle est en effet troublée), la cause autoritaire demeure affligée par les lacunes fondamentales de sa propre évolution, la fuite des capitaux et surtout la corruption chronique. Même si l'étude récente de Yuen Yuen Ang (2020) fait clairement ressortir de quelle façon, du moins dans le cas de la Chine, la corruption ne présage aucunement une chute imminente, les biens à l'étranger, les investissements et les choix pédagogiques des diverses élites antidémocratiques, notamment chinoises, donnent un démenti à l'absence de foi dans la solidité de leurs propres institutions. Les

insécurité résultantes se reflètent dans les craintes viscérales de « révolution de couleur » exprimées dans le discours officiel, tant en Chine qu'en Russie, et dans les sommes énormes que l'une et l'autre consacrent aux appareils de sécurité intérieure pour l'empêcher (Sarty, 2020). L'analyse, le piratage et l'exploitation des médias sociaux par lesquels Beijing et Moscou essaient de corrompre les sociétés occidentales et qui ont nourri leur image de menaces toutes puissantes à notre sécurité et à notre bien-être sont en fait des signes de leur faiblesse relative. Ce sont les efforts de ces régimes de se retrouver du mauvais côté de l'histoire pour contrer l'attraction tenace à l'égard des libertés occidentales avec le seul outil grossier à leur disposition (Sarty 2021). La guerre en Ukraine en est un exemple tragique. Rien de tout cela ne vise à réduire les propres défis internes de l'Occident démocratique. Par contre, c'est un rappel de l'importance de la perspective comparative. Toute difficulté ou tout recul de notre part ne signifie pas nécessairement que nos rivaux autoritaires réalisent des percées.

Pour le Canada, percevoir la Chine et la Russie comme « plus fragiles qu'effrayantes » serait un premier pas important pour placer notre propre politique étrangère sur un socle plus efficace (Sarty, 2020). Le discours manichéen et austère sur ces pays, un rappel de l'approche « chapeaux blancs c. chapeaux noirs » privilégiée autrefois par John Baird, ministre des Affaires étrangères, ne rend aucunement service au Canada (MacKinnon et coll., 2015). Au lieu de dénigrer de loin et d'applaudir à nos valeurs, nous devons entreprendre une évaluation sérieuse, approfondie et éclairée de nos intérêts nationaux et de la façon de les faire valoir dans un monde non réceptif. Ce conseil ne sera pas accueilli à bras ouverts par ceux qui sont habitués à percevoir les affaires internationales comme un domaine aux beaux discours intéressés et aux appels faciles à l'électorat local. Par contre, il convient mieux aux exigences des politiques mondiales du siècle actuel que les formules réflexives du passé.

Il ne s'agit pas simplement d'atteler le Canada à la tâche. Essayer de comprendre un monde où les démocraties sont mises à rude épreuve soulève des questions d'importance sur la cause démocratique dans son ensemble. Que son devenir fasse l'objet de doutes n'a rien

d'étonnant. Francis Fukuyama (1989) avait raison lorsqu'il a qualifié [*traduction*] « de fin de l'histoire » le triomphe de l'idéal libéral démocratique. J'ai exercé toute ma vie dans le domaine des affaires russes et chinoises et je peux affirmer avec une certaine conviction que la capacité d'attraction de cet idéal dépasse de loin tout ce que Beijing ou Moscou ont à offrir. L'intention de nos rivaux va contre nos intérêts et il faut y faire obstacle. Par contre, rien ne permet de croire que le « leurre » du poutinisme ou la dictature de Xi écarteront l'attrait global des sociétés et des marchés libres, qui s'étend, de manière sélective mais importante, aux mêmes élites autoritaires qui s'y opposent.

Les péchés d'omission et de commission, pilotés par Washington et soutenus par ses alliés, ont dissipé le triomphe de l'Ouest dans la Guerre froide et aidé à libérer les forces qui nous menacent de l'extérieur comme de l'intérieur. Les machinations des Russes en Ukraine sont non seulement le reflet de la détermination de Moscou de contester à nouveau la chute de l'Union soviétique, mais également des lacunes de notre propre gestion de la défaite de la Russie dans la Guerre froide. L'Ouest pourrait difficilement être jugé responsable de la menace qu'est la Chine de Xi, mais des décennies d'aveuglement et d'intérêt égocentrique ont amplifié la difficulté. Et même si les origines du recul de la démocratie débordent de beaucoup la portée des présentes, il y a certainement quelque chose dans l'argument de Ben Rhodes (2021), à savoir que les éléments de dysfonctionnement dans l'Amérique post-11 septembre — l'argent de la corruption en politique et la démonisation de l'« autre » étranger — ont trouvé écho dans les manuels des principaux potentats autoritaires, de Viktor Orban en Hongrie à Vladimir Poutine.

Il faut revoir l'idée qu'il est possible de rendre le monde sécuritaire pour la démocratie. Il est certain que la débâcle d'août 2021 à Kaboul, à la suite des événements qui se sont déroulés en Syrie, en Lybie, en Irak et même pendant la guerre du Vietnam, justifie l'affirmation de John Mearsheimer (2018) selon laquelle les efforts de l'Amérique pour refaire le monde à son image est une « amère illusion ». Que cela nous plaise ou non, les valeurs au cœur même de la politique étrangère canadienne, à savoir la promotion de la démocratie et des droits de la personne avant tout, ont été validées et

enchâssées au fil du temps, précisément en raison de notre lien intime (et de celui de nos partenaires occidentaux de même optique) avec la puissance américaine. Tandis que les objectifs et l'ampleur de cette puissance évoluent, ces valeurs, réputées « universelles » lorsque cette puissance était à son sommet, pourraient prendre une forme différente.

Les répercussions à donner réfléchir, mais elles sont inévitables : « Plus que jamais, nous devons prendre notre diplomatie plus au sérieux » (Donaghy et Axworthy, 2020). À tout le moins, il faut un débat éclairé sur la question de savoir si et comment les idéaux et les prescriptions de la politique étrangère qui ont servi le Canada par le passé sont compatibles avec l'éventail très inquiétant des défis auxquels nous faisons face en 2022. Si (et c'est un « SI ») la volonté politique nécessaire peut être dégagée, le Canada pourrait au moins établir clairement sa « propre orientation souverainiste » comme l'exige notre époque tumultueuse.

---

#### NOTE

1 Voir Garneau (2021).

#### OUVRAGES CITÉS

- Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Donaghy, Greg et Thomas Axworthy. 2020. « One is the loneliest number: On the world stage, Canada has been left to stand alone ». *The Globe and Mail*, le 16 janvier. [www.theglobeandmail.com/opinion/article-one-is-the-loneliest-number-on-the-world-stage-canada-has-been-left/](http://www.theglobeandmail.com/opinion/article-one-is-the-loneliest-number-on-the-world-stage-canada-has-been-left/).
- Freeland, Chrystia. 2017. « Address by Minister Freeland on Canada's foreign policy priorities ». Affaires mondiales Canada, le 6 juin. [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address\\_by\\_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html).
- Fukuyama, Francis. 1989. « The End of History? » *The National Interest* 16 (été): 3–18. [www.jstor.org/stable/24027184](http://www.jstor.org/stable/24027184).
- Garneau, Marc. 2021. « Address by the Honourable Marc Garneau, PC, MP, Minister of Foreign Affairs of Canada at the General Debate of the 76th United Nations General Assembly — "In Our Hands" ». Global Affairs Canada, le 27 septembre. [www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembly.html](http://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembly.html).
- MacKinnon, Mark, Patrick Martin, Nathan Vanderkuppe et Geoffrey York. 2015. « Looking back on John Baird: How he left his mark on foreign policy ». *The Globe and Mail*, le 3 février. [www.theglobeandmail.com/news/world/john-bairds-black-and-white-vision-made-him-an-effective-minister/article22774054/](http://www.theglobeandmail.com/news/world/john-bairds-black-and-white-vision-made-him-an-effective-minister/article22774054/).
- Mann, James. 2007. *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Chinese Repression*. New York, NY: Viking Penguin.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W. W. Norton & Company, Inc.
- — —. 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mulroney, David. 2020. « Open Memo to the Special Committee on Canada-China Relations ». Macdonald-Laurier Institute Commentary, juin. [https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLICCommentary\\_June2020\\_Mulroney\\_FWeb.pdf](https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLICCommentary_June2020_Mulroney_FWeb.pdf).
- Rhodes, Ben. 2021. *After the Fall: Being American in the World We've Made*. New York, NY: Random House.
- Sarty, Leigh. 2020. « The fragile authoritarians: China, Russia, and Canadian foreign policy ». *International Journal* 75 (4): 614–28.
- — —. 2021. « "East Rising, West Falling": Not So Fast, History Suggests ». *The Washington Quarterly* 44 (3): 91–106.
- Tucker, Michael. 1980. *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*. Toronto, ON: McGraw-Hill Ryerson.
- Zhu, Zhiqun. 2020. « Interpreting China's "Wolf Warrior Diplomacy" ». *The Diplomat*, le 15 mai.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Leigh Sarty est professeur auxiliaire à l'Institut de European, Russian and Eurasian Studies et agrégé supérieur à la Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, de même qu'agrégé supérieur du Bill Graham Centre for Contemporary International History, Université de Toronto. Il possède un PhD en sciences politiques et est diplômé du Harriman Institute for Advanced Study of the Soviet Union de l'Université Columbia. Il a été agent des services extérieurs canadiens de 1993 à 2021, en poste en Russie (1996–1999; 2012–2016) et à Beijing (2003–2007).

Promouvoir le commerce, l'investissement et le développement

# Renforcer la confiance par le commerce et le lancement des sommets économiques

Jennifer Levin Bonder





**L**e premier sommet économique de la Guerre froide s'est tenu à l'extérieur de Paris, France, en novembre 1975. À la résidence d'été du président de France, les chefs d'un cercle exclusif de pays — France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et États-Unis — se sont rencontrés pour échanger leurs points de vue sur des thèmes prédéfinis touchant les crises actuelles de la monnaie et de l'énergie. On ne peut pas dire que les premiers rapports aient été vraiment positifs. Selon le journal *The New York Times*, [traduction] « ses retombées étaient si ternes qu'il semble déjà glisser doucement dans les recoins sombres que l'histoire réserve aux notes mineures au sujet d'événements insignifiants » (Shabecoff, 1975). Un porte-parole de la Maison Blanche l'a comparé à une « retraite religieuse » (ibid.), soit une sorte de déclaration de foi dans la capacité des démocraties industrielles de calmer les tempêtes économiques comme l'emploi et l'inflation, mais rien de plus. Sans des décisions politiques valables, concluait le rédacteur de *The Economist*, [traduction] « le Château Rambouillet 1975 est déjà légèrement bouchonné » (*The Economist*, 1975, 69). Malgré le pessimisme, cette première rencontre en France a fini par déboucher sur le Groupe des Sept (G7) et son complément, le Groupe des Vingt, deux institutions économiques internationales qui ont perduré à ce jour.

Depuis la conférence de Bretton Woods en 1944, le système monétaire mondial avait fonctionné sur des taux de change fixes et avec l'appui d'un Fonds monétaire international (FMI) pour compenser les déséquilibres temporaires des paiements. Par contre, conformément aux mises en garde que Robert Triffin, économiste, avait formulées devant le Congrès<sup>1</sup>, l'accumulation de dollars outre-mer — par l'intermédiaire des fonds d'aide du Plan Marshall d'après la Seconde Guerre mondiale — a jeté un doute sur la capacité du gouvernement des É.-U. de convertir les dollars en or au taux officiel de 35 \$ l'once. Une des solutions possibles était de dévaluer le dollar, mais cela n'aurait fait que punir les alliés qui avaient conservé leurs réserves, à savoir le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et le Canada.



La balance des paiements du Canada a toujours été sensible aux caprices de la politique américaine. Ces vulnérabilités ont été clairement soulignées par la nouvelle politique économique du président des États-Unis, Richard Nixon, plan dans lequel le Canada n'était plus exempté des frais supplémentaires d'importation de 10 pour cent (Goodman, 2008). Ces mesures, et l'abandon de l'étalon-or (Amadeo, 2021), ont pris le nom de Nixon Shokku — clin d'œil à la fausse hypothèse du président selon laquelle le Japon était le plus grand partenaire commercial des É.-U.

La destruction de Bretton Woods et l'établissement d'un autre ordre monétaire international n'était pas l'objectif de l'administration Nixon, mais en se fixant sur la prospérité nationale en négligeant, ou presque, les conséquences concernant la gouvernance économique internationale, c'est l'effet qui en a résulté. L'inflation et le chômage — deux phénomènes que personne auparavant croyait qu'ils puissent augmenter de concert — ont connu une hausse vertigineuse. La stagnation économique des années 1970 a acquis un nouveau mot-valise, la stagflation, et a restructuré l'ensemble du système économique.

La prétendue contagion du protectionnisme devait être freinée et Rambouillet a servi de première étape en ce sens. Se désoler que le communiqué final ne fasse aucune mention des futures rencontres, non plus que des percées politiques, comme l'a fait *The New York Times*, ne signifie pas passer à côté. L'objet de la rencontre était psychologique : restaurer la confiance en soi collective de l'Occident. Elle a tracé la voie en créant une alliance plus solide entre les démocraties libérales avancées.

Les années 1970 étaient l'horrible version brute de la politique sur le commerce, l'investissement et le développement que nous observons aujourd'hui. La Guerre froide était l'un des grands thèmes de l'histoire internationale de l'après-guerre, mais il en est de même de la mondialisation. Et la mondialisation sans gouvernance laissait dans l'ignorance la façon dont les problèmes mondiaux, par exemple le changement climatique et les crises financières, pourraient ultérieurement être gérés. Il suffit d'analyser la formulation de la déclaration conjointe de 1975 et voir comment elle pourrait tout aussi bien s'appliquer aujourd'hui :

[Traduction] Le commerce international est l'une des forces les plus puissantes pour la croissance à long terme et la réduction de l'inflation. Pour maintenir un système d'échanges ouvert, à une époque où les pressions s'accumulent vers un retour au protectionnisme, les principales nations commerçantes doivent éviter de recourir aux mesures par lesquelles elles pourraient essayer de régler leurs problèmes aux dépens des autres et qui pourraient aboutir à de regrettables événements économiques, sociaux et politiques. Il est de plus nécessaire d'élargir le commerce mondial et nous croyons que les négociations commerciales multilatérales devraient être accélérées. Elles devraient viser des réductions tarifaires substantielles et même la suppression des droits de douanes dans certains domaines, élargir de façon significative le régime des échanges agricoles et réduire les mesures non tarifaires (Dirigeants du G7, 1975).

De plus, même si cela n'a pas été reconnu à l'époque, Rambouillet constituait la première révision globale des arrangements monétaires internationaux depuis Bretton Woods. (Les pourparlers officieux qui ont commencé en France pour modifier les articles des statuts du FMI ont été ratifiés l'année suivante à la rencontre de la Jamaïque du comité intérimaire du FMI<sup>2</sup>). En échange de la promesse de Washington de maintenir des taux de change ordonnés, Paris s'est engagé à proscrire la manipulation des devises. L'historien officiel du FMI a décrit l'accord comme la « première incarnation » du nouveau dogme économique favorisant le libre-échange et l'entreprise privée de préférence à la réglementation gouvernementale (De Vries, 1986, 761).

L'exclusion délibérée du Canada de la première rencontre par le président de la France, Valéry Giscard d'Estaing, été cruciale concernant l'histoire durable des relations bilatérales du Canada avec les États-Unis et son engagement sur la scène mondiale. À l'époque, la France se classait quatrième après les États-Unis, le Japon et les Pays-Bas en termes d'investissement étranger au Canada, notamment pour l'uranium (Bothwell, 1984) et les hydrocarbures<sup>3</sup>. Même là, pour les Français, le Canada était un satellite des intérêts américains.

# Les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques promettait d'appuyer la stabilité économique et sociale à une époque où les partis communistes d'Europe se renforçaient; de nos jours, la menace provient des régimes autoritaires.

Tandis que la planification s'amorçait, le président des États-Unis, Gerald R. Ford, a dit de façon un peu tranchante au président de la France [traduction] « Je demeure fortement convaincu que la participation du Canada est justifiée, compte tenu du rôle du Canada dans le monde. Comme je vous l'ai déjà fait remarquer, le Canada est notre plus grand partenaire commercial; nos économies sont étroitement liées. Son absence de nos délibérations ne serait pas comprise dans ce pays »<sup>4</sup>. Le même jour où il a exprimé sa frustration à Valéry Giscard d'Estaing, Ford a également communiqué son exaspération aux dirigeants de la Grande-Bretagne<sup>5</sup> et de l'Allemagne<sup>6</sup>, précisant qu'il [traduction] « ne pouvait pas croire que notre collègue français persisterait dans une prise de position qui ne pouvait que déroger aux promesses de l'initiative ». Que la rencontre ne comptât pas trop de participants était logique, mais si l'Italie pouvait être invitée pour renforcer son gouvernement favorable à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) devant une menace communiste, il est évident que le Canada, dont l'économie était plus vaste, pourrait également être inclus.

L'historien de Berkeley, Daniel J. Sargent, a écrit (2017) que les sommets économiques ont réorienté les alliances occidentales vers de nouvelles fins et la coordination des politiques promettait d'appuyer la stabilité économique et sociale à une époque où les partis communistes d'Europe se renforçaient; de nos jours, la menace provient des régimes autoritaires.

Les Américains étaient si certains de la participation du Canada que leurs projets de communiqué de presse comportaient toujours « [Canada] » entre crochets et chaque fois que le nombre de pays était indiqué, le chiffre « [7] » était également inscrit entre crochets. Le plaidoyer de Ford n'a pas connu le succès, mais celui-ci n'a pas fait la moindre concession. Il a averti le dirigeant français : [traduction] « en toute franchise... même si j'ai convenu de venir à cette rencontre... il m'est difficile, dans les circonstances présentes, d'envisager des rencontres futures de ce genre »<sup>7</sup>. Intentionnellement ou non — en n'étant pas exempté des frais supplémentaires prévus par le président Nixon — ou fortuitement, Ford n'a pas pu faire valoir son point; ces expériences ont fait paraître les États-Unis comme un voisin peu fiable.

La politique étrangère canadienne est passée au réalisme, car le premier ministre, Pierre Trudeau, a reconnu la République populaire de Chine, augmenté l'aide étrangère et établi des relations plus étroites avec les pays en développement, par exemple l'Inde et Cuba. La révision de 1970 de la politique étrangère du gouvernement était axée sur les Nations Unies et le développement international, ainsi que les zones géographiques d'Europe, d'Amérique latine et du Pacifique (Franks, 2006a).

Le gouvernement avait confié l'étude des questions économiques touchant les États-Unis à un groupe de travail distinct dirigé par Herb Gray, qui était à l'époque le ministre du Revenu national du Canada

(Franks, 2006b). Les Canadiens attendaient avec impatience les plans du gouvernement pour limiter les répercussions de la monnaie et de la culture américaines qui semblaient vider le pays de l'intérieur. Tout cela a abouti à la création d'institutions comme l'Agence d'examen de l'investissement étranger et le Programme énergétique national; en sa qualité d'historien, Stephen Azzi (2007) a fait ressortir que l'investissement étranger était en baisse, à l'époque, de sorte l'agence que semblait être une entreprise injustifiée, si les critères étaient l'économie et non l'émotion, et le Programme énergétique national avait provoqué le ressentiment de l'Ouest canadien à l'époque et les conséquences durent toujours. Les États-Unis avaient commencé à se soucier du nationalisme canadien, mais n'ont vraiment commencé à prendre au sérieux les menaces du Canada en matière de surveillance de l'investissement étranger que lorsque le Mexique a songé à faire de même (de Onis, 1970).

Pendant ce temps, Trudeau s'est rendu en visite en France en octobre 1974 pour « faire fondre les neiges », ou dégeler les relations entre les deux pays. Ce mois-là, le secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, a rencontré le ministre canadien des Affaires étrangères, Allan MacEachen et reconnu que le Canada n'était plus un « partenaire mineur » sur la scène mondiale (Kissinger, cité dans Martin 2006).

Peu de temps après, Giscard d'Estaing a rencontré Ford. La rencontre a suscité la controverse, les journalistes ayant laissé entendre que Kissinger avait dit qu'il ne voulait pas que les deux soient laissés seuls ne serait-ce qu'un instant<sup>8</sup>. Néanmoins, en Martinique, en décembre 1974, ils ont affirmé que la collaboration officielle entre les pays les plus puissants remplacerait l'approche fondée sur les règles par l'ordre monétaire international qui avait existé dans le cadre de Bretton Woods (Lewis, 1974). Les petits pays européens de moindre importance ou les pays en développement pourraient au lieu de cela faire partie du FMI<sup>9</sup>. Son rôle serait restreint (Service de presse de la Maison Blanche, 1974); le FMI appliquerait les règles, mais ne les établirait pas. Ce cadre flottant est devenu un plan concret pour un sommet économique international.

Facteur plus important pour le Canada, du moins à l'époque, il faut mentionner la signature de l'US Trade Act de 1974 qui accordait et continue d'accorder au président le pouvoir d'appliquer unilatéralement les mesures protectionnistes. En vertu de l'article 301, le président peut, en contravention des règles énoncées dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les produits américains, non pas simplement aux États-Unis, mais également dans d'autres marchés (Levinson, 2016). C'est cet article que le président Donald Trump a invoqué contre la Chine (Représentant au commerce des États-Unis 2019), mais cet article a également été utilisé concernant le bois d'œuvre de résineux canadien (Service de recherche du Congrès, 2022).

Giscard d'Estaing ne souhaitait pas que le sommet ressemble à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ou quelque chose de classique<sup>10</sup>. Il soutenait que le Canada n'avait pas été aussi affecté par les crises économiques du début des années 1970 car son économie dépendait très fortement de l'exportation de ressources naturelles. Le Canada avait la possibilité de prendre des décisions dans les institutions existantes dont il était membre à part entière, par exemple l'OCDE, le FMI et le GATT, estimait Giscard d'Estaing (Réseau radio anglais de la SRC, 1975). Pour compenser son rejet à Rambouillet, le Canada a été nommé président d'une conférence énergétique Nord-Sud sur la coopération économique, qui a abouti à la conférence énergétique de Washington et à la création en novembre 1974 de l'Agence internationale de l'énergie<sup>11</sup>.

Sept mois après Rambouillet a eu lieu un second sommet à Porto Rico (Service de presse de la Maison Blanche, 1976). Le Canada en faisait partie, mais cette participation n'était pas dépourvue des mêmes tracasseries. Les Français voulaient que l'invitation soit formulée clairement, à savoir que le Canada n'était invité qu'en raison de sa géographie (la sienne et celle de la réunion, qui avait lieu dans l'hémisphère occidental) et à la demande du président des États-Unis. La formulation visait à assurer à la France qu'elle pourrait conserver un droit de veto sur la participation canadienne à toute activité future. La nouveauté des sommets avait déjà diminué à ce stade et les résultats étaient peu concluants, mais Porto

Rico a permis de maintenir un dialogue entre les pays du G7. Une troisième rencontre a eu lieu à Londres en mai 1977 et portait sur des mesures plus concrètes.

L'ironie est que malgré l'opposition de la France à la participation du Canada aux sommets, les liens en français faisaient partie de façon importante du programme d'aide officielle du Canada depuis 1970. Tout comme le reste du système économique, l'aide étrangère prend racine dans la réussite du plan Marshall, qui a permis de canaliser l'aide pour la reconstruction de l'Europe. Le programme du Canada a commencé pendant cette période d'optimisme, d'abord dans le cadre du Plan Colombo des années 1950 (Stairs, 2006). L'engagement du Canada visait d'abord à appuyer les pays du Commonwealth ayant acquis leur indépendance récemment en Asie, mais a plus tard été élargi à l'Afrique francophone et à l'ensemble de la Francophonie. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été fondée à cette époque et a accepté comme cible de consacrer 0,7 pour cent du PIB (maintenant, le revenu national brut) à l'aide étrangère en 1970. Le Canada n'a pas encore atteint cette cible, mais a par deux fois dépassé 0,5 pour cent (sous les premiers ministres Pierre Trudeau et Brian Mulroney). En 2013, l'ACDI a été fusionnée, non sans controverse, au ministère des Affaires étrangères du Canada (Schwartz, 2013).

En ce qui a trait aux liens avec les États-Unis, bien du temps s'est écoulé depuis que le Canada a ressenti le genre de soutien que Ford a manifesté à Rambouillet. Au bout du compte, au sommet 2018 du G7 à Charlevoix, au Québec, le président Trump a été vexé et est parti en retirant le soutien des É.-U. à la déclaration de clôture, tout en critiquant le premier ministre Justin Trudeau, le qualifiant de très malhonnête et faible (Paletta et Achenbach, 2018).

Pourtant, de ces premiers sommets, certaines leçons tiennent encore. Lorsque les administrations américaines successives ont bloqué la nomination de nouveaux juges à un tribunal de règlement des litiges de l'Organisation mondiale du commerce, le gouvernement du Canada a poursuivi les négociations en coulisses dans ce qu'il est convenu d'appeler le Groupe d'Ottawa, pour mettre au point des mesures pratiques afin de dénouer l'impasse<sup>12</sup>.

Les années 1970 ont causé un choc au système, après la forte croissance de l'après-guerre, et les pays ont été ébranlés de diverses façons. À Bretton Woods, New York a remplacé Londres en tant que centre des affaires financières et internationales. Giscard d'Estaing a utilisé les crises du dollar et de l'énergie comme occasion de refaire de son pays un centre permettant à la classe étrangère et intellectuelle de s'occuper de ces aspects. Il existait des différences idéologiques entre les pays d'Europe de l'Ouest, qui favorisaient une gestion coopérative de l'économie mondiale, et les É.-U., qui étaient enclins à laisser faire les forces du marché.

Pendant cette période, les Canadiens se sont refait une image en tant que membres actifs du Commonwealth, des Nations Unies et de l'OTAN et même proches alliés et partenaires des États-Unis. Par contre, comme l'affirmait Jennifer M. Welsh (2021), spécialiste en sciences politiques, le multilatéralisme est un moyen, non une fin.

Le G7 a été créé non pas comme cercle économique, mais en tant que tribune pour bâtir une alliance plus solide entre les démocraties libérales avancées. Un peu comme l'optimisme postérieur à la Première Guerre mondiale qui imprégnait la conférence de Locarno en 1925, l'esprit de Rambouillet était une sorte de déclaration de foi dans la capacité des démocraties industrielles de surmonter les tempêtes économiques. Souvent, pour le Canada, les orages se présentaient sous forme de protectionnisme soufflant vers le nord. En réponse à cela, le Canada a essayé diverses mesures comme les « retombées importantes » (Arnett, 1985) et les « avantages nets »<sup>13</sup>, qui souvent, se résumaient tout simplement aux emplois. Sous la présidence de Joe Biden, l'administration américaine a créé un bureau, le « Made in America Office », pour offrir aux citoyens des États-Unis les mêmes avantages (La Maison Blanche, 2021). On ne sait pas encore si la coopération peut perdurer malgré les crises les plus récentes — la COVID-19 et le changement climatique — et si cela sera même suffisant pour permettre aux Canadiens d'affronter les défis de l'avenir; dans les années 1970, Rambouillet ne devait être qu'une note en bas de page.

## NOTES

- 1 Voir [www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm\\_sc\\_03.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_sc_03.htm).
- 2 Voir [www.cvce.eu/en/obj/les\\_accords\\_de\\_la\\_jamaïque\\_kingston\\_8\\_janvier\\_1976-fr-8662ac6a-4fd2-4517-ada5-db1c8613a1ee.html](http://www.cvce.eu/en/obj/les_accords_de_la_jamaïque_kingston_8_janvier_1976-fr-8662ac6a-4fd2-4517-ada5-db1c8613a1ee.html).
- 3 « Présentation des lettres de créance de Gérard Pelletier Ambassadeur du Canada, 16 décembre 1975, » Archives de la présidence de la République, 1974–1981, AG/5(3)/342, Archives Nationales — Pierrefitte-sur-Seine (France).
- 4 Gerald R. Ford à Valéry Giscard D'Estaing, 20 octobre 1975, dans *Foreign Economic Policy, 1973–1976*, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, vol. XXXI, révisé par Kathleen B. Rasmussen (Washington, DC: Office of the Historian, US Department of State, 2009), 347, <https://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v31/pdf/frus1969-76v31.pdf>.
- 5 Gerald R. Ford à Harold Wilson, *ibid.*, 348.
- 6 Gerald R. Ford à Helmut Schmidt, *ibid.*, 338.
- 7 Gerald R. Ford à Valéry Giscard D'Estaing, le 3 novembre 1975, *ibid.*, 356.
- 8 Document : « Compte rendu d'une conversation entre Henry Kissinger et Pierre Salinger – 15 décembre 1974, » File : « Conseils diplomatiques – États-Unis (1974), Archives de la présidence de la République, 1974–1981, AG/5(3)/982, Archives Nationales — Pierrefitte-sur-Seine (France).
- 9 Voir [www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm).
- 10 L'Organisation pour la coopération économique en Europe (OCEE) a été fondée en 1948 pour diriger le programme de relance européen et a été remplacée en 1961 par l'OCDE.
- 11 Voir [www.iea.org/about/history](http://www.iea.org/about/history).
- 12 Voir [www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/05/le-groupe-dottawa-et-la-reforme-de-lomc.html](http://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/05/le-groupe-dottawa-et-la-reforme-de-lomc.html).
- 13 Voir [www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/tra/h\\_lk00007.html#q8](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/tra/h_lk00007.html#q8).

## OUVRAGES CITÉS

- Amadeo, Kimberley. 2021. « What Is the Gold Standard? » *The Balance*, le 18 août. [www.thebalance.com/what-is-the-history-of-the-gold-standard-3306136](http://www.thebalance.com/what-is-the-history-of-the-gold-standard-3306136).
- Arnett, E. James. 1985. « From FIRA to Investment Canada ». *Alberta Law Review* XXIV (1): 1–24. <https://canlii.ca/t/smv6>.
- Azzi, Stephen. 2007. « Foreign Investment and the Paradox of Economic Nationalism ». Dans *Canadas of the Mind: The Making and Unmaking of Canadian Nationalisms in the Twentieth Century*, révisé par Adam Chapnick et Norman Hillmer, 63–88. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Bothwell, Robert. 1984. *Eldorado: Canada's National Uranium Company*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Congressional Research Service. 2022. « Section 301 of the Trade Act of 1974 ». Le 24 janvier. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>.
- de Onis, Juan. 1970. « Foreign Investor Concerns Mexico ». *The New York Times*, le 6 décembre. [www.nytimes.com/1970/12/06/archives/foreign-investor-concerns-mexico-new-capital-must-increase-exports.html](http://www.nytimes.com/1970/12/06/archives/foreign-investor-concerns-mexico-new-capital-must-increase-exports.html).
- De Vries, Margaret Garritsen. 1986. *The International Monetary Fund, 1972–1978*. Vol. 2. Washington, DC: IMF.
- Dirigeants du G7. 1975. « Declaration of Rabouillet », le 17 novembre. [www.g7.utoronto.ca/summit/1975rabouillet/communique.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/1975rabouillet/communique.html).
- Franks, C. E. S. 2006a. « White Paper on Foreign Policy ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/white-paper-on-foreign-policy](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/white-paper-on-foreign-policy).
- . 2006b. « Task Force on Foreign Ownership ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/task-force-on-foreign-ownership](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/task-force-on-foreign-ownership).
- Goodman, Lee-Anne. 2008. « Nixon tapes include testy Trudeau chat ». *Toronto Star*, le 8 décembre. [www.thestar.com/news/world/2008/12/08/nixon\\_tapes\\_include\\_testy\\_trudeau\\_chat.html](http://www.thestar.com/news/world/2008/12/08/nixon_tapes_include_testy_trudeau_chat.html).
- La Maison Blanche. 2021. « Fact Sheet: Biden-Harris Administration Issues Proposed Buy American Rule, Advancing the President's Commitment to Ensuring the Future of America is Made in America by All of America's Workers », le 28 juillet. [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/).
- Levinson, Marc. 2016. *An Extraordinary Time: The End of the Postwar Boom and the Return of the Ordinary Economy*. New York, NY: Basic Books.
- Lewis, Flora. 1974. « Giscard Sees Smoother U.S. Relations ». *The New York Times*, le 21 décembre. [www.nytimes.com/1974/12/21/archives/giscard-sees-smoother-us-relations.html](http://www.nytimes.com/1974/12/21/archives/giscard-sees-smoother-us-relations.html).
- Martin, Lawrence. 2006. « Accidental president put Canada in the club ». *The Globe and Mail*, le 28 décembre. [www.theglobeandmail.com/news/national/accidental-president-put-canada-in-the-club/article973602/](http://www.theglobeandmail.com/news/national/accidental-president-put-canada-in-the-club/article973602/).
- Office of the United States Trade Representative. 2019. « USTR Statement on Section 301 Tariff Action Regarding China ». Press Release, le 23 août. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/august/ustr-statement-section-301-tariff>.
- Paletta, Damian et Joel Achenbach. 2018. « Trump accuses Canadian leader of being “dishonest” and “weak” ». *The Washington Post*, le 10 juin. [www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-canada-to-show-north-korea-hes-strong-aide-says/2018/06/10/afc16c0c-6cba-11e8-bd50-b80389a4e569\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-canada-to-show-north-korea-hes-strong-aide-says/2018/06/10/afc16c0c-6cba-11e8-bd50-b80389a4e569_story.html).

Réseau radio anglais de la SRC. 1975. « G6 Summit excludes Canada in 1975 ». *Sunday Magazine*, le 16 novembre. [www.cbc.ca/player/play/1863511708](http://www.cbc.ca/player/play/1863511708).

Sargent, Daniel J. 2017. *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. New York, NY: Oxford University Press.

Schwartz, Daniel. 2013. « Should international aid serve Canada's commercial interests? » *CBC News*, le 28 mars. [www.cbc.ca/news/canada/should-international-aid-serve-canada-s-commercial-interests-1.1354022](http://www.cbc.ca/news/canada/should-international-aid-serve-canada-s-commercial-interests-1.1354022).

Service de presse de la Maison Blanche. 1974. « France—United States: Martinique Communiqué on Current Issues of Mutual Concern ». *International Legal Materials* 14 (1): 231–33. [www.jstor.org/stable/20691389](http://www.jstor.org/stable/20691389).

— — —. 1976. « Statement by the President at the Conclusion of the International Conference ». *Press Release*, le 28 juin. [www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0248/whpr19760628-015.pdf](http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0248/whpr19760628-015.pdf).

Shabecoff, Philip. 1975. « The Rambouillet Economic Parley: Mostly a Nonevent ». *The New York Times*, le 28 novembre. [www.nytimes.com/1975/11/28/archives/the-rambouillet-economic-parley-mostly-a-nonevent.html](http://www.nytimes.com/1975/11/28/archives/the-rambouillet-economic-parley-mostly-a-nonevent.html).

Stairs, Denis. 2006. « Colombo Plan ». *The Canadian Encyclopedia*. [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/colombo-plan](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/colombo-plan).

*The Economist*. 1975. « Hangover week ». *The Economist*, le 22 novembre.

Welsh, Jennifer M. 2021. « Advancing Human Protection Through Multilateralism ». *Peace Lab* (blog), le 3 février. <https://peacelab.blog/2021/02/advancing-human-protection-through-multilateralism>.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Jennifer Levin Bonder est professeure invitée au Center for Canadian-American Studies à l'Université Western Washington. Elle était auparavant, dans l'autre université de Washington, au programme d'échanges Fulbright du Center for Canadian Studies de la School of Advanced International Studies de Johns Hopkins. Sa recherche doctorale à l'Université de Toronto porte sur l'analyse des expériences du Canada sur l'investissement étranger et la diversification des échanges. Elle est devenue captive par la politique après avoir travaillé chez Affaires mondiales Canada et a continué à rassembler les universitaires, les personnalités politiques et les praticiens à titre d'agrégée du Bill Graham Centre for Contemporary International History, Munk School of Global Affairs. Vous la trouverez sur Twitter @jenbonder.





Promouvoir le commerce, l'investissement et le développement

# Formation de nouvelles alliances géoéconomiques par les É.-U. : Évolution de la pertinence du Canada

Meredith Lilly





Dans l'essai éclairant de Jennifer Bonder, nous apprenons la difficile histoire de l'entrée du Canada dans le Groupe des Sept (G7), alliance exclusive des démocraties les plus avancées du monde par leur poids économique. En 1975, Gerard Ford, président des É.-U., a déployé des efforts incroyables pour organiser l'invitation du Canada à ce premier sommet. Pourtant, la France, pays hôte, n'a pu être convaincu et le Canada a été exclu de la rencontre initiale du Groupe des Six (G6) qui a eu lieu *sans les Canadiens*. Sans se décourager, Ford a persisté et invité le Canada à se joindre au Sommet de Porto Rico en 1976. Le Canada est demeuré membre pendant plus de 45 ans.

Bonder fait également ressortir l'objet de cette rencontre initiale : s'attaquer au chômage élevé, à la contagion protectionniste et aux graves défis inflationnistes et énergétiques des membres. Le programme était nettement économique et les solutions retenues devaient veiller à ce que les marchés demeurent ouverts et libéralisés davantage au moyen d'ententes commerciales multilatérales (Dirigeants du G7, 1975).

En réfléchissant aux facteurs qui ont influé à la fois sur la création du G7 et aux conditions de la participation du Canada, trois aspects semblent ressortir de façon particulière de nos jours.

Tout d'abord, il existe des similitudes remarquables entre les défis auxquels le G7 faisait face à l'époque et ceux que nous devons surmonter aujourd'hui. La pandémie mondiale a donné un coup d'accélérateur au nationalisme économique et au sentiment protectionniste croissants déjà en cours (Lilly, 2020). Plus récemment, les tarifs élevés de l'énergie ont eu des effets profonds sur les budgets des ménages (Fernández Alvarez et Molnar, 2021) et l'inflation a repris pour faire obstacle à la croissance économique pour la première fois depuis des décennies. De plus, l'invasion incontrôlée de l'Ukraine par Vladimir Poutine en 2022 a propulsé la Russie à nouveau au sommet de la liste des menaces mondiales à l'ordre démocratique libéral.

De plus, même si les défis sont analogues à ceux du milieu des années 1970, les membres du G7 n'ont décidément pas recours aux mêmes solutions. Aucun dirigeant politique occidental en 2022 n'osera promouvoir des

Joe Biden, poursuit les politiques industrielles de gestion du commerce et protectionnistes « Made in America » (fait aux États-Unis) lancées par son prédécesseur, Donald Trump (La Maison Blanche, 2021). De la même façon, les membres européens utilisent le poids économique de la région pour servir des programmes commerciaux à valeurs intégrées assortis de contraintes en matière d'environnement et de main-d'œuvre. À titre de pays dépendant des échanges, le Canada essaie d'adopter les deux programmes afin de préserver l'ouverture des marchés pour les biens et services canadiens. De plus, même si les deux périodes rendent compte de défis en matière d'énergie, la solution du milieu des années 1970 était d'accroître l'accès aux ressources énergétiques de façon générale et de diversifier les marchés, sans tenir compte des répercussions climatiques. Les défis énergétiques actuels sont en partie une réponse à ces décisions prises au XX<sup>e</sup> siècle. Tandis que les pays se concentrent sur le passage aux énergies propres, l'instabilité et les chocs perdureront jusqu'à ce que suffisent à la demande des approvisionnements adéquats et abordables, provenant de partenaires sécuritaires fiables (Yergin, 2021).

Enfin, l'autre enjeu fait contraste avec le rôle contemporain du G7, par rapport à ses origines, sur la question de savoir si le Canada continuera d'être considéré, à l'avenir, comme un meneur mondial pour régler les défis économiques mondiaux. L'objet de ces rencontres initiales du G6/G7 était de s'attaquer aux difficultés économiques les plus pressantes auxquelles faisaient face les démocraties libérales. Même si la politique macroéconomique et les questions commerciales figurent encore au programme dans tous les sommets des dirigeants du G7 et dans leurs communiqués, les rencontres se sont modifiées au fil du temps pour se concentrer sur les menaces à l'ordre international fondé sur des règles, menaces émanant de pays autoritaires comme la Chine et la Russie, et les mesures concernant les problèmes mondiaux comme le changement climatique et la COVID-19. Ce changement était délibéré : le G7 a pour une grande part cédé son orientation économique en créant le Groupe des Vingt (G20) en tant que tribune mondiale du dialogue économique international, afin d'inclure les grandes économies comme l'Inde et la Chine (G20, 2008). Par exemple, c'était le G20 qui a dirigé la réaction à la crise financière

## Il existe des similitudes remarquables entre les défis auxquels le G7 faisait face à l'époque et ceux que nous devons surmonter aujourd'hui.

politiques tous azimuts de libéralisation des échanges comme celles que préconisaient les dirigeants du G7 en 1975. Les communiqués récents du G7 ont remplacé les formulations de l'époque de 1975 concernant les marchés libres et ouverts en insistant sur le commerce « équitable » qui offre des « avantages réciproques » (Dirigeants du G7, 2018). Individuellement, les membres sont également moins enclins à collaborer les uns avec les autres, même si la réémergence de l'ennemi commun qu'est Poutine pourrait sonner leur ralliement. Les États-Unis se retournent de plus en plus vers l'intérieur sur le plan économique et l'administration du président,

mondiale de 2008 (Dirigeants du G20, 2008) et l'importance d'une pareille coopération multilatérale de la part d'un groupe plus important de pays ne fait aucun doute. Néanmoins, l'ambition collective des membres du G20 de formuler, de gérer et de convenir de solutions aux problèmes économiques complexes demeure souvent tiède, réduisant l'efficacité et la productivité de cette tribune.

## Adapter le G7 tandis que le poids passe de l'axe transatlantique à l'axe indo-pacifique

Ces dernières années, certains ont soulevé des questions légitimes concernant la composition actuelle du G7, notamment en raison du fait que les projections de croissance des pays de la zone indo-pacifique éclipsent celles de certains des membres initiaux. Depuis la sortie de la Russie du G8 en 2014 et les interventions néfastes du président Trump au cours de son mandat, il y a eu des débats animés sur la question de savoir si les membres du G7 représentent le groupe approprié de pays pour relever les défis mondiaux du XXI<sup>e</sup> siècle. On reconnaît de plus en plus que la démocratie est menacée et que les démocraties libérales doivent coopérer et harmoniser leurs intérêts : tout doute qui subsisterait à cet égard a été balayé par le président Poutine. Tandis que sa guerre contre l'Ukraine peut rassembler et recentrer les pays du G7 sur cette fin nouvelle, il ne faudrait pas oublier qu'en toile de fond, d'autres songent à la possibilité d'élargir le G7 afin de corriger sa préférence pour l'axe transatlantique. À titre d'exemple, Boris Johnson, premier ministre du R.-U., a préconisé que le G7 soit élargi et devienne le D 10, tribune des 10 principales démocraties, afin de contrer la Chine et d'améliorer la résilience dans les chaînes mondiales d'approvisionnement (Brattberg et Judah, 2020). Même si le D-10 a pour le moment été rejeté, le Royaume-Uni a inclus les trois nouveaux membres éventuels dans le Sommet 2021 du G7 : l'Australie a été invitée pour une troisième année consécutive, en même temps que l'Inde et la Corée du Sud. Il est peu probable que l'Inde se joigne au G7 de façon permanente à court terme, mais l'Australie<sup>1</sup> et la Corée du Sud<sup>2</sup> sont promises à une croissance économique impressionnante et à une plus grande importance géopolitique dans les prochaines décennies. Leur volonté récente

d'imposer des sanctions contre la Russie de concert avec les membres du G7 permet de penser que ces deux pays se préparent peut-être à assumer des leaderships de plus grande envergure sur la scène mondiale.

Même s'il est trop tôt pour saisir vraiment les répercussions de la guerre actuelle de Poutine en Ukraine sur les tendances économiques mondiales, il est probable que la croissance économique mondiale continuera à dériver de l'axe transatlantique vers l'axe indo-pacifique. De la sorte, plutôt que de renforcer le G7, la solution sera *peut-être* de créer un nouvel ensemble d'alliances sur mesure entre partenaires « de même optique » pour relever les défis géoéconomiques qui découlent de l'importance accrue de la région. D'après certaines données, l'administration Biden cherche à piloter un effort en ce sens, à la fois pour répondre au défi que présente la Chine, tout en reconnaissant, par leur présence, les intervenants économiques les plus influents de la région. En analysant les rencontres « minilatérales » récentes pilotées par les É.-U., il semblerait que l'administration Biden préfère faire appel à de petits groupes de pays pertinents pour se concentrer sur les enjeux régionaux naissants. À titre d'exemple, le dialogue quadrilatéral sur la sécurité (« Quad ») réunissant l'Australie, l'Inde, le Japon et les États-Unis, porte sur la stabilité géopolitique dans la région indo-pacifique, compte tenu de la montée de la Chine (Département d'État des États-Unis, 2022). Dans sa stratégie indo-pacifique, la Maison Blanche fait état à diverses reprises du raffermissement d'alliances avec des pays de la région, par exemple l'Australie et le Japon (La Maison Blanche, 2022). Par contre, il y est aussi question des rôles de l'Union européenne, de la France et du Royaume-Uni en tant qu'alliés dans ces efforts. Le document de 18 pages ne fait aucunement état du Canada.

## Tensions canado-américaines sur le commerce avec la Chine

Contrairement au capital diplomatique et politique que les États-Unis étaient disposés à injecter en 1975 pour garantir la participation du Canada au G7, rien ne prouve que l'administration Biden voie dans le Canada un membre essentiel de ces nouvelles tables décisionnelles pour le siècle indo-pacifique.

Plutôt que d'affronter cette réalité avec indignation, le Canada pourrait réfléchir à certaines des raisons possibles. Au cours de l'époque du président Ford, on pouvait largement se fier au Canada pour appuyer et promouvoir la majorité des priorités des États-Unis aux tables multilatérales. Tandis que le Canada demeure fiable pour les États-Unis dans nombre de dossiers, lorsqu'il s'agit du commerce avec la Chine, notre voisin du Sud voit le Canada comme fragile.

À titre d'exemple, en 2015, le président Barack Obama était profondément opposé à la création de la Banque asiatique d'investissement dans l'infrastructure (AIIB) pilotée par la Chine et pressait les alliés de ne pas y adhérer (Allen-Ebrahimian, 2015); tandis que tous les pays européens du G7 s'y sont joints de toute façon, le premier ministre canadien, Stephen Harper, ainsi que le premier ministre du Japon, Shinzo Abe, ont choisi de veiller à ce que leurs pays ne s'y joignent pas. Pourtant, l'année suivante, le premier ministre Justin Trudeau a renversé la décision de son prédécesseur, amorçant la demande du Canada de se joindre à l'AIIB au cours de sa première visite officielle en Chine en 2016 (Lilly, 2018). Sous l'administration Trump, la détermination de Trudeau à établir des liens plus fermes avec la Chine inquiétait tant les responsables américains au commerce que l'ambassadeur, Robert Lighthizer, a insisté sur une clause du nouvel accord Canada-États-Unis-Mexique, (ACEUM, connu sous le nom d'Accord États-Unis-Mexique-Canada ou AEUMC), exigeant des parties qu'elles se servent avis mutuellement de projets d'amorcer des négociations de libre-échange avec les économies non marchandes<sup>3</sup>.

Même le pire litige commercial entre le Canada et les États-Unis au cours de la dernière décennie peut être retracé à l'angoisse des É.-U. concernant la Chine. Les rapports de la Bibliothèque du Congrès des É.-U. (Service de recherche du Congrès, 2021) et du département du Commerce (2018) font ressortir que la principale raison pour laquelle le Canada n'a pas été exempté en 2018 des tarifs douaniers sur l'acier prévus à l'article 232 de la loi américaine était attribuable aux préoccupations concernant la réticence du Canada à gérer le surcroît de capacité de la Chine en appliquant la réexpédition aux États-Unis. À la levée des tarifs après la conclusion d'une nouvelle entente sur l'Accord

de libre-échange nord-américain, l'ACEUM, le Canada a également imposé des protections sur les importations d'acier afin de gérer le détournement des échanges commerciaux et de renforcer les mesures d'application sur la réexpédition, réglant ainsi les préoccupations des É.-U<sup>4</sup>.

Même si la détention illégale par la Chine des Canadiens Michael Spavor et Michael Kovrig en 2018 a gâché les relations bilatérales du Canada avec la Chine, Ottawa n'a perçu aucun sentiment d'urgence à développer son approche commerciale et économique avec ce pays à la suite de la libération de ces deux personnes en 2021. Le silence politique et la négligence bilatérale seraient peut-être la nouvelle stratégie du gouvernement. Néanmoins, le refus de Trudeau de rendre une décision officielle sur des dossiers comme Huawei et la 5G ont consterné les responsables du commerce et de la sécurité des É.-U. Ils sont encore plus abasourdis par la décision prise par le Canada, en décembre 2021, touchant la vente à une entreprise d'État chinoise, pour un milliard de dollars, de la mine de lithium appartenant au Canada en Argentine. Le lithium est un élément clé des batteries des véhicules électriques et est nécessaire pour alimenter la transition vers des véhicules à énergie propre. Le Canada a refusé de mener un examen exhaustif en matière de sécurité nationale, car cela aurait exigé des consultations officielles avec les États-Unis et d'autres alliés et aurait fait ressortir les préoccupations géoéconomiques concernant le projet de transaction (Comité permanent de l'industrie et de la technologie, 2022). Le résultat est que les membres du Congrès ont écrit à la Maison Blanche en février 2022 (Madan, 2022) pour remettre en question l'engagement du Canada à coopérer avec les États-Unis concernant les minéraux essentiels (Gouvernement du Canada, 2020) et à régler la menace stratégique représentée par la domination de la Chine dans ce secteur.

## **Établir un juste équilibre dans la stratégie indo-pacifique du Canada**

Tandis que le Canada lutte pour définir les objectifs futurs de sa relation bilatérale avec la Chine, les responsables canadiens cherchent à faire progresser les relations commerciales et économiques avec d'autres pays de la

région indo-pacifique (Bureau du Premier ministre, 2021). Même si les relations canado-américaines ne sont pas essentielles pour atteindre ces objectifs, les intérêts américains ne peuvent être laissés de côté. Comme le font ressortir les exemples qui précèdent, le Canada a trop souvent coordonné ses efforts pour accroître les relations internationales avec la Chine de manière allant à l'encontre de sa relation commerciale essentielle avec les États-Unis. Ces derniers seront toujours le partenaire commercial le plus important et le plus grand du Canada. Comparativement aux autres membres du Partenariat transpacifique global et progressif (PTPGP), le Canada et le Mexique dépendent tout particulièrement du commerce avec les États-Unis, qui représente jusqu'à 60 pour cent des échanges bilatéraux pour les deux pays. Pourtant, les échanges avec les États-Unis interviennent pour moins de 20 pour cent du commerce bilatéral pour tous les autres pays du PTPGP qui sont pour la plupart plus ouverts au commerce avec la Chine. De la sorte, il est essentiel que le Canada aborde ses efforts de diversification des échanges avec la région de manière prudente comparativement aux intérêts de notre voisin du Sud.

Continuer à cultiver les relations avec les partenaires du PTPGP devrait être le principal axe commercial du Canada dans la région. La Chine et les États-Unis n'en sont pas membres, ce qui offre au Canada l'occasion de travailler avec les membres dirigeants, notamment le Japon et l'Australie, pour façonner l'avenir du PTPGP en accueillant de nouveaux membres, par exemple Taïwan (Lilly, 2021). Une participation plus poussée avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Corée et l'Inde, suppose également des efforts importants qui peuvent être déployés en même temps que ceux des États-Unis. De plus, le Canada ne saurait oublier qu'il fait concurrence aux États-Unis (La Maison Blanche, 2022), à l'Union européenne (Commission européenne, 2021), au Japon (Policy Exchange, 2020), au Royaume-Uni (ibid.) et à l'Australie (Gouvernement de l'Australie, 2017) pour exercer une influence dans la région. Ces pays ont déjà des stratégies indo-pacifique ramifiées et bien en place, qui portent sur les questions de commerce et d'économie, mais également de sécurité et de défense collective, de politique étrangère, d'intervention environnementale et de développement démocratique.

## Conclusion

En revenant à l'essai de Bonder, ce qui ressort si clairement d'une analyse des efforts de Ford pour inclure le Canada dans le G7 est la mesure dans laquelle cette tribune s'est éloignée de son intention initiale, à savoir le commerce et l'économie. Le Canada peut maintenant marquer sa propre part des efforts économiques et commerciaux multilatéraux d'envergure, ce qui est manifestement positif. Par contre, il pourrait y avoir à plus long terme des difficultés à surmonter, ce qui se dégage clairement des mesures de l'administration Biden pour créer de nouveaux groupes n'incluant pas le Canada afin de relever les défis géoéconomiques futurs. Le Canada doit trouver d'autres façons d'être utile et pertinent pour les dossiers du commerce et de l'économie de notre voisin du Sud dans la région indo-pacifique. Un soutien actif à la souveraineté de Taïwan, des règles pour le commerce numérique, la sécurité énergétique et la résilience de la chaîne d'approvisionnement sont autant de possibilités de collaboration qui sont conformes aux priorités canadiennes.

Il reste aussi que la coopération Canada-É.-U. est importante dans les relations internationales plus larges du Canada. D'autres pays, qui voient en partie dans leur propre engagement avec le Canada un mécanisme pour comprendre et influencer les États-Unis dans le sens de leurs propres objectifs, surveillent comment est perçue l'influence du Canada aux États-Unis. Par exemple, la négociation d'ententes commerciales bilatérales avec le Canada est souvent perçue comme un pas vers des négociations ultérieures avec les États-Unis. Les relations du Canada avec les États-Unis se sont visiblement détériorées au cours des années de Trump à la présidence et posaient moins problèmes lorsque de nombreux autres pays formaient un front d'opposition au style de leadership et à la façon dont notre voisin abordait la politique étrangère (Wike et coll., 2021a). Pourtant, continuer d'entretenir des perceptions négatives à l'égard des États-Unis après la fin de la présidence de Trump (même comparativement à la façon dont les autres pays perçoivent les États-Unis) peut atténuer l'impression que les Canadiens peuvent encore interpréter les signaux rouge-blanc-bleu (Wike et coll., 2021b).

Le Canada est un pays de citoyens qui, à tout le moins partiellement, se définissent culturellement comme « non américains ». Dans une certaine mesure, la critique des Canadiens à l'endroit des États-Unis est un reflet naturel de la proximité presque familiale de leur relation (Alden, 2021). Lorsque Trump était président, nombre de Canadiens estimaient ne plus reconnaître leurs cousins étatsuniens, se souvenant avec nostalgie des jours « copain-copain » entre Barack Obama et Trudeau. Pourtant, le Canada tend à minimiser les retombées découlant du fait d'être voisin des États-Unis, même dans les périodes difficiles. Les défis bilatéraux du Canada avec cette grande puissance du Sud sont minuscules comparativement à ceux qu'affrontent les puissances secondaires et intermédiaires jouxtant la Chine et la Russie. Il est essentiel que les Canadiens maintiennent une perspective claire et reconnaissent les énormes avantages découlant de cette relation sur les plans de la sécurité et de l'économie, même si chaque pays cherche de façon indépendante de nouvelles relations commerciales et économiques.

#### NOTES

- 1 Voir <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>.
- 2 Voir [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/projected-gdp-ranking-2030\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/projected-gdp-ranking-2030_en).
- 3 Voir [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32\\_Exceptions\\_and\\_General\\_Provisions.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32_Exceptions_and_General_Provisions.pdf).
- 4 Voir [www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/steel\\_alum-acier\\_alum.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/steel_alum-acier_alum.aspx?lang=fra).

#### OUVRAGES CITÉS

- Alden, Edward. 2021. « The Human Cost of Endless Pandemic Border Closures ». *Foreign Policy*, le 26 février. <https://foreignpolicy.com/2021/02/26/covid-19-pandemic-border-closures-travel-restrictions-human-cost/>.
- Allen-Ebrahimian, Bethany. 2015. « Obama Is Sitting Alone at a Bar Drinking a Consolation Beer ». *Foreign Policy*, le 1 avril. <https://foreignpolicy.com/2015/04/01/obama-china-bank-aibi-policy/>.
- Brottberg, Erik et Ben Judah. 2020. « Forget the G-7, Build the D-10 ». *Foreign Policy*, le 10 juin. <https://foreignpolicy.com/2020/06/10/g7-d10-democracy-trump-europe/>.
- Bureau du premier ministre. 2021. « Minister of Foreign Affairs Mandate Letter », le 26 décembre. <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>.
- Congressional Research Service. 2021. « Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress », le 18 mai. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45249.pdf>.

- Comité permanent de l'industrie et de la technologie. 2022. « Evidence ». le 4 février. [www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INDU/reunion-6/temoignages](http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/INDU/reunion-6/temoignages).
- Commission européenne. 2021. « Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific », le 16 septembre. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication\\_2021\\_24\\_1\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf).
- Department of Commerce. 2018. *The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended*. [www.commerce.gov/sites/default/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](http://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf).
- Département d'État des États-Unis. 2022. « Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific ». Communiqué, le 11 février. [www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/#.YgZsBUslfeo.twitter](http://www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/#.YgZsBUslfeo.twitter).
- Dirigeants du G7. 1975. « Declaration of Rambouillet », le 17 novembre. [www.g7.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communiqu.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communiqu.html).
- . 2018. « The Charlevoix G7 Summit Communiqué », le 9 juin. [www.g7.utoronto.ca/summit/2018charlevoix/communiqu.html](http://www.g7.utoronto.ca/summit/2018charlevoix/communiqu.html).
- Dirigeants du G20. 2008. « Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy », le 15 novembre. [www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html](http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html).
- Fernández Alvarez, Carlos et Gergely Molnar. 2021. « What is behind soaring energy prices and what happens next? » Commentary. International Energy Agency, le 12 octobre. [www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next](http://www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next).
- G20. 2008. *The Group of Twenty: A History*. [www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf).
- Gouvernement de l'Australie. 2017. *2017 Foreign Policy White Paper*. [www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf](http://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf).
- Gouvernement du Canada. 2020. « Canada and U.S. Finalize Joint Action Plan on Critical Minerals Collaboration ». Communiqué, le 9 janvier. [www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2020/01/canada-and-us-finalize-joint-action-plan-on-critical-minerals-collaboration.html](http://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2020/01/canada-and-us-finalize-joint-action-plan-on-critical-minerals-collaboration.html).
- La Maison Blanche. 2021. « Executive Order on America's Supply Chains », le 24 février. [www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/).
- . 2022. « Indo-Pacific Strategy of the United States », février. [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf).
- Lilly, Meredith B. 2018. « International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government's Progressive Trade Agenda ». Dans *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, révisé par N. Hillmer et P. Lagassé, 125–44. Canada and International Affairs. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-73860-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-73860-4_7).
- . 2020. « Hewers of wood and drawers of water 2.0: how American and Chinese economic nationalism influence Canadian trade policy in the twenty-first century ». *Canadian Foreign Policy Journal* 26 (2): 167–81. [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2020.1750444](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2020.1750444).
- . 2021. « Advancing Trade with the Indo-Pacific: Canada's Role in Welcoming New Members to the CPTPP ». Canadian Global Affairs Institute Policy Perspective, juin. [www.cgai.ca/advancing\\_trade\\_with\\_the\\_indo\\_pacific\\_canadas\\_role\\_in\\_welcoming\\_new\\_members\\_to\\_the\\_cptpp](http://www.cgai.ca/advancing_trade_with_the_indo_pacific_canadas_role_in_welcoming_new_members_to_the_cptpp).
- Madan, Richard. 2022. « U.S. lawmakers blast Canada over sale of lithium mining company to Chinese firm ». CTV News, le 23 février. [www.ctvnews.ca/politics/u-s-lawmakers-blast-canada-over-sale-of-lithium-mining-company-to-chinese-firm-1.5793505](http://www.ctvnews.ca/politics/u-s-lawmakers-blast-canada-over-sale-of-lithium-mining-company-to-chinese-firm-1.5793505).

Policy Exchange. 2020. *A Very British Tilt: Towards a new UK strategy in the Indo-Pacific Region*. An interim report by the Policy Exchange's Indo-Pacific Commission. <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/A-Very-British-Tilt.pdf>.

Wike, Richard, Jacob Poushter, Laura Silver, Janell Fetterolf et Mara Mordecai. 2021a. *America's Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden*. Pew Research Center, le 10 juin. [www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/](http://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/).

Wike, Richard, Laura Silver, Janell Fetterolf, Christine Huang et J. J. Moncus. 2021b. *What People Around the World Like – and Dislike – About American Society and Politics*. Pew Research Center, le 1<sup>er</sup> novembre. [www.pewresearch.org/global/2021/11/01/what-people-around-the-world-like-and-dislike-about-american-society-and-politics/](http://www.pewresearch.org/global/2021/11/01/what-people-around-the-world-like-and-dislike-about-american-society-and-politics/).

Yergin, Daniel. 2021. « Why the Energy Transition Will Be So Complicated ». *The Atlantic*, le 27 novembre. [www.theatlantic.com/international/archive/2021/11/energy-shock-transition/620813/](http://www.theatlantic.com/international/archive/2021/11/energy-shock-transition/620813/).

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Meredith Lilly est professeure agrégée et titulaire de la chaire Simon Reisman en politique économique internationale à l'Université Carleton et directrice associée du programme de la Norman Paterson School of International Affairs. Elle est chercheure distinguée de niveau national et possède une vaste expérience de l'élaboration des politiques publiques et des processus décisionnels du pouvoir exécutif. Elle a auparavant servi comme conseillère aux affaires étrangères et au commerce international pour Stephen Harper, premier ministre du Canada, et au Cabinet du premier ministre, a supervisé les négociations de libre-échange du Canada avec l'Union européenne, la Corée du Sud et le Partenariat transpacifique. Elle a pris part à des visites d'arrivée et de départ du premier ministre avec des dirigeants étrangers, notamment lors des sommets du Groupe des Sept, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique et de dirigeants nord-américains. Ses recherches portent sur les relations commerciales nord-américaines, la stratégie de diversification des échanges du Canada et les sanctions économiques. Elle est membre du comité consultatif du sous-ministre sur le commerce international, membre du conseil consultatif de l'Institut canadien des affaires mondiales et déléguée canadienne au Forum de l'Amérique du Nord. Elle rencontre périodiquement les représentants des gouvernements étrangers et joue fréquemment le rôle de commentatrice des médias sur la stratégie commerciale canadienne.





PRESIDENT  
OF THE COUNCIL

RAL



# Les communications, la technologie et la politique étrangère canadienne

Heidi Tworek

**E**n 1902, le fossé matériel séparant le Dominion du Canada et le Commonwealth d’Australie a été comblé au moyen d’un câble sous-marin, offrant ainsi aux deux plus grandes colonies de l’Empire britannique un contact téléphonique direct. » Un étudiant de maîtrise de l’Université de Sydney a présenté le thème de sa thèse par cet énoncé en 1986. Dans sa thèse de 268 pages, cet étudiant analysait les origines et les frictions entourant la pose de ce câble, qui était le « premier ouvrage public entrepris conjointement par la Grande-Bretagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les colonies d’Australie »<sup>1</sup>.

Ainsi que l’étudiant l’a découvert, le câble est né d’une proposition australienne et canadienne d’abord formulée dans les années 1880. Le plan concernant la connexion du câble du Pacifique a été proposé par l’ingénieur en chef du Canadien Pacifique, Sandford Fleming. Malgré l’opposition des principales sociétés de câble établies en Grande-Bretagne, l’Eastern & Associated, les politiciens britanniques du milieu des années 1890 ont vu dans le câble du Pacifique un élément essentiel pour créer une « route totalement britannique » autour du monde. Les câbles reliant l’Empire britannique ou les colonies feraient désormais le tour du globe. Pour les responsables britanniques, toujours plus soupçonneux de leurs rivaux allemands, cette sécurité des communications semblait essentielle.

Les communications canadiennes étaient inséparables des grandes politiques impériales, coloniales et mondiales, comme l’a illustré cet étudiant. Cet étudiant est actuellement le premier ministre de la Colombie-Britannique, John J. Horgan. À ce qu’il paraît, personne ne lui a jamais demandé quelles leçons de politique il a tirées de sa thèse. Par contre, il semble que l’histoire des communications canadiennes peut avoir sa pertinence au regard des politiques contemporaines.

Les thèses d’histoire comme celle de Horgan soulèvent une question encore plus globale : dans quelle mesure le Canada a-t-il essayé de s’adapter aux intervenants dominants des communications internationales, à savoir la Grande-Bretagne ou plus tard, les États-Unis? Comme nous le verrons ici, le Canada a choisi de demeurer un intervenant politique dans les communications, contrairement aux autres puissances intermédiaires comme la Suisse. Fait encore plus intéressant, le Canada a opté pour intervenir politiquement dans les communications en même temps qu’il agissait de façon très différente dans d’autres nouveaux domaines technologiques, par exemple l’aviation. Au milieu des années 1940, le Canada a décidé d’agir comme la Suisse en ce qui a trait à l’aviation. Et pourquoi pas dans les communications?

Pour répondre à cette question dans le présent essai, nous nous concentrerons sur le rôle du Canada dans deux organismes internationaux, à savoir l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Dans l'UIT, le Canada a fait équipe avec le Commonwealth et les pays d'Europe pour bloquer une vision étasunienne des communications mondiales. Par contre, à long terme, les États-Unis ont bel et bien

mondiale. C'était une tentative de réglementer le monde selon la perception des Alliés dans tous les domaines, de l'agriculture à l'aviation.

Ajoutons que pendant ces années, le Canada a appliqué une politique étrangère plus indépendante. Notre modèle était le rôle d'Ottawa dans la fondation de l'OACI. En 1944, le gouvernement des États-Unis a convoqué à Chicago une conférence pour créer un organisme international de réglementation de l'aviation. Malgré le consensus global sur l'importance de la réglementation internationale, des tensions flottaient concernant les enjeux commerciaux, par exemple les routes.

L'emplacement de la nouvelle organisation a aussi suscité des luttes. Son siège social semblait symboliser l'orientation des relations internationales de l'après-guerre. Les Européens craignaient que les Américains dominent les cieux, tandis que les Américains croyaient que l'espace aérien devrait être ouvert à la libre concurrence. Cette concurrence, en retour, assurerait la domination étasunienne en tirant parti de sa position prépondérante. En 1945, environ 72 pour cent du commerce aérien mondial était sous le contrôle des États-Unis (MacKenzie, 2010).

Tandis que les pourparlers concernant le siège social s'animaient, le Canada s'est placé en tant que solution de compromis entre les craintes européennes et les aspirations américaines. Lors de la conférence de Chicago, nos voisins du Sud ont proposé de trouver un endroit au Canada et ont obtenu l'appui des pays d'Amérique latine. Les Français y ont opposé Paris. Même si le Canada était un pays du Commonwealth, les Britanniques craignaient qu'Ottawa soit trop près des États-Unis. En lieu et place, on a proposé Montréal. De plus, cette ville bilingue soulageait les préoccupations françaises à propos de la langue.

L'OACI s'est concentrée sur les normes techniques et la sécurité, de préférence aux questions commerciales, comme l'a relevé Alan Dobson (2017) dans son histoire de l'organisation. Par contre, ces normes ont été à l'origine de l'expansion du tourisme de masse à compter des années 1950. L'OACI a créé et maintient encore à jour les normes et les pratiques recommandées (SARP) pour le contrôle aérien et le fonctionnement des transporteurs aériens. Tandis que grandissaient

## **Les actions du Canada au milieu des années 1940 laissent penser qu'il existe de nombreuses façons, pour un pays, de servir ses intérêts dans les communications et la technologie.**

mondialisé leur vision des communications par l'intermédiaire de Hollywood, des satellites et des plateformes des médias sociaux. Dans l'OACI, le Canada a pu se placer comme étant neutre et est devenu le pays hôte de l'organisme, qui lui offre depuis des avantages économiques. Les actions du Canada au milieu des années 1940 laissent penser qu'il existe de nombreuses façons, pour un pays, de servir ses intérêts dans les communications et la technologie.

De 1943 à 1944, il devenait clair que les Alliés remporteraient la Seconde Guerre mondiale et la planification du monde de l'après-guerre s'est accélérée. Qu'il s'agisse des finances internationales avec Bretton Woods en 1944 ou des Nations Unies à San Francisco en 1945, les Alliés ont organisé des conférences dont l'objet était de créer un ordre international fondé sur des règles. Ces efforts sont allés bien au-delà de ce qui a été négocié à la Conférence de paix de Paris après la Première Guerre

les menaces de détournement d'avions et de terrorisme dans les années 1970, l'OACI a élargi sa compétence. Même si son budget n'a jamais été faramineux, ses normes techniques mondiales et son partage de l'information ont eu une influence avérée.

Le choix de Montréal est intervenu sur la toile de fond de la gestion des conférences canadiennes, illustrant les possibilités et les limites de la participation du Canada aux affaires internationales. Ainsi, le Canada s'est fait connaître en organisant des conférences. En août 1943, le premier ministre du Canada, William Lyon Mackenzie King, organisait la conférence Quadrant à Québec avec le premier ministre britannique, Winston Churchill, et le président des États-Unis, Franklin Delano Roosevelt. Par ailleurs, King lui-même n'a pas été invité à nombre des rencontres importantes sur des questions comme l'invasion de la France. L'année suivante, en septembre, il a organisé une deuxième conférence à Québec, appelée Octagone. Encore une fois, le premier ministre canadien n'a pas été invité aux discussions du plus haut niveau. Au Château Frontenac, à Québec, s'est tenue en octobre 1945 la conférence d'inauguration de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les conférences et organisations internationales offraient au Canada un nouveau mode de participation sur la scène internationale, mais uniquement dans le cadre de certains paramètres.

Le siège de l'OACI a généré trois grands effets d'attraction pour Montréal et le Canada, attirant des organismes associés, des entreprises et le prestige qui en découle. Tout d'abord, d'autres organismes, par exemple l'Association du transport aérien international, ont installé leur siège social à Montréal pour tirer parti de la proximité de l'OACI.

De plus, des entreprises de l'industrie ont installé leur siège social ou leur centre régional à Montréal. Ainsi, la Société internationale de télécommunication aéronautique (SITA) a choisi en 1986 de gérer ses activités dans les Amériques et les Antilles à partir de Montréal. La ville canadienne était, selon ce que confiait un représentant de la SITA au journal *The Gazette* en octobre 1986, [traduction] « la capitale de l'aviation civile internationale » (Dougherty, 1986). Bombardier Aérospatiale a son siège social près de l'Aéroport international Pierre Elliott Trudeau de Montréal.

De plus, le solide dossier de Montréal comme hôte de l'OACI est devenu un argument pour attirer d'autres organismes internationaux, des expositions comme Expo 67 et des conventions comme le Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé à Montréal en 1987. En janvier 1993, le journal *The Gazette* laissait même entendre que la ville pouvait accueillir des « sièges sociaux mondiaux » en étant envisagée comme nouvel emplacement de trois organismes spécialisés de l'ONU qui comptaient quitter New York (*The Gazette*, 1993).

À l'opposé, au milieu des années 1940, les responsables canadiens ont agi d'une toute autre manière dans le domaine des communications. Depuis le branchement du câble du Pacifique en 1902, le Canada est demeuré dans l'orbite britannique des communications. Dans les années 1920, le contrôle britannique des communications de l'Empire a commencé à céder la place à un système du Commonwealth pour des motifs commerciaux et politiques. Pour éviter la concurrence entre les câbles et la nouvelle technologie du sans fil, une fusion complexe entre les Eastern & Associated Telegraph Companies et la Marconi Wireless Telegraph Company, créant la britannique Cable & Wireless LTD en 1929.

Même si Cable & Wireless était une société privée, le gouvernement britannique conservait le droit de nommer un de ses deux directeurs. Puisque l'entreprise desservait les dominions et colonies britanniques, elle était également dotée d'un Imperial Communications Advisory Committee (ICAC) chargé de superviser les politiques de service; le gouvernement britannique pouvait en nommer le président. L'ICAC était dirigé par Campbell Stuart, diplomate canadien au cours de la Première Guerre mondiale et haut dirigeant du journal *The Times* de Londres et ultérieurement, du *Daily Mail*.

Les représentants du Commonwealth, dont Stuart, et d'autres des pays colonisés, par exemple l'Inde, formulaient des critiques à l'égard du système de Cable & Wireless qui exigeait des tarifs élevés pour les communications internationales. En 1941, lors d'une conférence tenue à Canberra, l'ICAC prenait le nom de Commonwealth Communications Council (conseil des communications du Commonwealth) et

essayait de décentraliser le contrôle. Ainsi, les représentants des États membres devaient résider dans leur propre pays, plutôt qu'à Londres. Stuart écrivait que la conférence créait [*traduction*] « des relations d'une nouvelle qualité dans l'Empire, et qui, sur la durée, ont triomphé de l'organisme tenace qui assurait le contrôle à partir de Londres » (cité dans Beyersdorf, 2015). Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que ces plans ont connu leur réalisation, lorsque les pays du Commonwealth ont finalement acheté l'infrastructure technologique de Cable & Wireless, la transformant en sociétés de services publics.

Dès 1945, ce système du Commonwealth se heurtait aux priorités américaines, car Washington voyait dans les communications un autre espace pour refaire le monde selon ses principes. Le département d'État et la commission fédérale des communications (la FCC) espéraient créer un nouveau pacte pour les communications internationales. En libéralisant les tarifs du câble et du sans fil, ils pouvaient ouvrir le marché international aux entreprises américaines. Pour y parvenir, ils espéraient influencer sur l'UIT, qui avait été créée en 1865 et dont le siège social était à Berne, en Suisse.

Pourtant, les États-Unis ont mal interprété les préoccupations du Commonwealth et de l'Europe concernant l'hégémonie américaine dans les communications. Tout comme dans l'aviation, les pays d'Europe et du Commonwealth craignaient que les États-Unis souhaitent mondialiser leur domination commerciale. Des pays comme le Canada s'inquiétaient que les États-Unis puissent essayer de contrôler l'UIT, et même déménager son siège, de Berne dans l'hémisphère occidental. Pareille initiative aurait miné la liberté comparative que le Canada venait juste d'obtenir de la Grande-Bretagne.

Lors d'une conférence internationale à Atlantic City en 1947, ces préoccupations ont fait surface. Tout comme à Chicago en 1944 pour l'aviation, cette conférence était faite de débats sur l'emplacement d'une organisation internationale. En l'occurrence, par contre, le Canada a agi de manière différente. Plutôt que de s'offrir lui-même comme courtier, le Canada s'est associé à d'autres pays d'Europe et du Commonwealth pour contrer les plans

des États-Unis. Contre les souhaits des É.-U., ces pays ont voté pour revitaliser l'UIT dans sa forme actuelle (Beyersdorf, 2015). L'organisme est demeuré en Suisse, mais son siège social est passé de Berne à Genève. Dans l'intervalle, les responsables et spécialistes étasuniens ont continué à mener des politiques visant à créer la libre circulation de l'information (Lemberg, 2019) ou à stimuler le développement des médias (Nelson, 2021) conformément aux principes américains et souvent à l'extérieur de l'UIT.

Au chapitre des communications, le Canada a choisi d'agir sur le plan politique. La Suisse était pour les communications ce que le Canada était pour l'aviation. Dans les deux cas, par contre, la neutralité n'allait pas de soi, elle s'est construite. La Suisse a commencé à se « commercialiser » en tant que pays neutre dans les années 1860, afin de contrer sa réputation de violence après les révolutions de 1848. Lorsque, dans les années 1850, des litiges ont éclaté concernant deux réseaux télégraphiques rivaux en Europe, la Suisse a négocié un compromis. Le conflit s'est réglé par la création de l'Union télégraphique internationale (qui est devenue plus tard l'Union internationale des télécommunications). Pour souligner le rôle de la Suisse, le siège social de l'UIT a été établi à Berne. Ainsi commença la réputation très soigneusement établie de la Suisse comme pays neutre et son rôle comme hôte d'organisations internationales.

Dans le milieu des années 1940, le Canada a commencé lui aussi à se créer une nouvelle réputation sur la scène internationale. En organisant des conférences, il a commencé à s'illustrer comme « puissance intermédiaire ». En fait, Adam Chapnick (2006), historien, a qualifié les relations du Canada avec les Nations Unies de « projet d'une puissance intermédiaire » où Ottawa a projeté son influence sur la scène mondiale en collaborant de façon énergique avec les organisations internationales. L'établissement de l'OACI à Montréal a cimenté ce rôle, du moins dans le domaine de l'aviation.

Par ailleurs, John Ravenhill (2018), spécialiste en sciences politiques, voit dans Ottawa un « État-entreprise ». Les pays de ce type manifestent « une perception bien particulière de l'art de gouverner », notamment [*traduction*] « en démontrant un leadership

entrepreneurial ou technique, en jouant le rôle de catalyseur ou de facilitateur et en insistant sur l'établissement de coalitions et le renforcement de la coopération » (ibid.). Ces pays ne peuvent diriger seuls, mais établissent des alliances et des partenariats pour atteindre leurs objectifs. Parmi les exemples d'États-entrepreneurs, l'éventail va du Canada au Brésil et aux Émirats arabes unis (Chapnick, 2020). Que nous les appelions « puissances intermédiaires » ou « États-entreprises », les pays comme le Canada (et la Suisse) ont exercé une influence planétaire en accueillant des organisations internationales techniques.

Par contre, dans les communications, le Canada a choisi la voie politique. Ottawa a établi une infrastructure de communication formant partie intégrante de l'intérêt national depuis au moins Sandford Fleming. Le contenu en communications semble intégral depuis au moins la création en 1936 de la Société Radio-Canada (SRC). Dans la période de l'entre-deux-guerres, Ottawa a investi dans la SRC pour « défendre » le contenu canadien contre l'empiètement potentiel de la radio commerciale américaine ainsi que l'analysait Marc Raboy (1990) dans son ouvrage sur la politique canadienne de radiodiffusion. Cette orientation sur le contenu canadien n'a pas fléchi depuis.

Tout récemment, le Canada s'est trouvé piégé dans une toile de tensions sur les communications, que ce soit à propos des plateformes des médias sociaux, de l'infrastructure de la 5G ou de la protection des renseignements personnels. Dans chaque cas, le Canada s'attaque à une situation étonnamment familière. Il doit servir de courtier entre des puissances majeures de communication. La transition entre la Grande-Bretagne aux États-Unis comme puissance politique dominante des années 1930 et 1940 a placé le Canada devant des défis sur nombre d'arènes de la politique étrangère. Le Canada a choisi des voies différentes, en aviation, comparativement aux communications. Ces manœuvres du passé n'offrent pas de solution simple aux dilemmes actuels. Par contre, elles nous rappellent que le Canada peut faire des choix.

#### OUVRAGES CITÉS

- Beyersdorf, Frank. 2015. « Freedom of Communication: Visions and Realities of Postwar Telecommunication Orders in the 1940s ». *The Journal of Policy History* 27 (3): 492–520. [www.cambridge.org/core/journals/journal-of-policy-history/article/abs/freedom-of-communication-visions-and-realities-of-postwar-telecommunication-orders-in-the-1940s/41FBE1AC1F6012DCE8B5E662E28EF5B1](http://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-policy-history/article/abs/freedom-of-communication-visions-and-realities-of-postwar-telecommunication-orders-in-the-1940s/41FBE1AC1F6012DCE8B5E662E28EF5B1).
- Chapnick, Adam. 2006. *The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*. Vancouver, BC: UBC Press.
- . 2020. « H-Diplo Article Review Forum 919 », le 15 janvier. <https://issforum.org/reviews/PDF/AR919.pdf>.
- Dobson, Alan. 2017. *A History of International Civil Aviation: From its Origins through Transformative Evolution*. Abingdon, UK: Routledge.
- Dougherty, Kevin. 1986. « Airline Telecommunications Network to Operate from Montreal ». *The Gazette*, le 9 octobre.
- Horgan, John J. 1986. « The Pacific cable: a study of the 'connectional history' of Australia and Canada within the British Empire, 1872–1902 ». Master's thesis, University of Sydney. <https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/16422>.
- Lemberg, Diana. 2019. *Barriers Down: How American Power and Free-Flow Policies Shaped Global Media*. New York, NY: Columbia University Press.
- MacKenzie, David. 2010. *ICA: A History of the International Civil Aviation Organization*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Nelson, Sarah. 2021. « A Dream Deferred: UNESCO, American Expertise, and the Eclipse of Radical News Development in the Early Satellite Age ». *Radical History Review* 141: 30–59. <https://read.dukeupress.edu/radical-history-review/article-abstract/2021/141/30/264032/A-Dream-DeferredUNESCO-American-Expertise-and-the?redirectedFrom=fulltext>.
- Raboy, Marc. 1990. *Missed Opportunities: The Story of Canada's Broadcasting Policy*. Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Ravenhill, John. 2018. « Entrepreneurial states: A conceptual overview ». *International Journal* 73 (4): 501–17. doi:10.1177/0020702018811813.
- The Gazette*. 1993. « Montreal, World Headquarters? City Should Make a Pitch for Four UN Agencies ». *The Gazette*, le 18 janvier.

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Heidi Tworek est agrégée supérieure du CIGI et experte en gouvernance de plateforme, histoire des technologies médiatiques et communications sur la santé. Elle est professeure agrégée en politique publique et histoire internationale à l'Université de la Colombie-Britannique. Son ouvrage le plus récent, intitulé *News from Germany: The Competition to Control World Communications, 1900–1945* (Harvard University Press, 2019) a fait l'objet d'un prix.

Heidi est titulaire d'un doctorat de l'Université Harvard et a obtenu des bourses de séjour au Royaume-Uni, en Allemagne et aux États-Unis. Elle fait actuellement partie du conseil d'administration de Digital Action, un projet du New Venture Fund, et est associée non résidente du German Marshall Fund des États-Unis et de l'Institut canadien des affaires mondiales.

#### NOTE

- 1 Voir Horgan (1986).

# INTERNET GOVERNANCE FORUM POLAND

INTERNET UNITED



# Promotion de la politique étrangère du Canada sur les communications et la technologie au XXI<sup>e</sup> siècle

Bill Graham

Comme l'établit si clairement Heidi Tworek, même les puissances intermédiaires disposent de choix dans l'environnement international complexe de la gouvernance des communications. En fait, en tant qu'État-entreprise (Ravenhill, 2018), le Canada a continué d'exercer une influence hors de proportion dans cet univers en adoptant les divers rôles dont elle fait mention — puisant à l'expertise technique, jouant le rôle de coordonnateur ou d'animateur et établissant des partenariats pour atteindre ses objectifs.

Cette approche entrepreneuriale trouve son illustration par excellence dans l'Union internationale des télécommunications (UIT), où les Canadiens ont dirigé les trois efforts de réforme les plus importants de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Le premier de ces efforts a été la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications, aussi appelée Commission Maitland. Son rapport *Le Cbainon manquant*, publié en 1985, a permis de réorienter l'UIT en fixant l'objectif du service universel dans les télécommunications dès le début du XXI<sup>e</sup> siècle (UIT, 1985). Peu de temps après, les Canadiens assumaient la présidence du comité qui a procédé à la refonte de la structure et des fonctions de l'organisation pour répondre à l'évolution du contexte des télécommunications (UIT, 1991). Enfin, un Canadien a piloté l'automatisation des fonctions de gestion du spectre de l'UIT et simplifié la réglementation la régissant afin de moderniser et de mieux utiliser le spectre des fréquences<sup>1</sup>.

Dans ces cas et nombre d'autres, les Canadiens ont puisé à leur grande expertise technique dans les communications et leur capacité de créer des alliances efficaces pour servir leurs intérêts. Les Canadiens ont aussi eu l'avantage de pouvoir travailler avec les pays en développement et les États d'Europe, ainsi que les États-Unis, sans susciter les mêmes soupçons, celui d'avoir un intérêt impérial ou commercial derrière tout ce que notre voisin du Sud entreprenait. Le Canada continue de servir ses intérêts en établissant des coalitions pour appuyer l'UIT et d'autres organismes internationaux dont l'Organisation des télécommunications du Commonwealth et la Commission interaméricaine des télécommunications.

Par contre, l'univers de la réglementation des télécommunications que décrit Tworek a changé. Les organisations internationales établies depuis longtemps ont perdu de l'influence et de nouvelles forces se sont levées pour contester la suprématie des gouvernements. Deux faits nouveaux sont responsables de ces changements. Le premier est l'effet conjugué de l'évolution rapide des nouvelles technologies, par exemple les communications sans fil et l'Internet, en même temps qu'un déclin de la propriété gouvernementale des installations de communication. Globalement, en raison de ces changements, les organismes gouvernementaux ou intergouvernementaux ont perdu en capacité de régie.

## Les organisations internationales établies depuis longtemps ont perdu de l'influence et de nouvelles forces se sont levées pour contester la suprématie des gouvernements.

Le second fait nouveau est la volonté croissante de nombre de gouvernements, surtout les démocraties libérales industrialisées, de répondre aux revendications des entreprises et de la société civile qui souhaitent avoir davantage à dire dans la gouvernance des nouveaux médias de communication.

Le développement et la commercialisation des nouvelles technologies sont intervenus rapidement. Les gouvernements n'ont pas prévu leur possibilité de domination et n'ont pas agi pour garantir une surveillance nationale ou internationale. Dans le cas des communications sans fil, il en a

résulté un modèle de gouvernance mixte. Les technologies sans fil dépendent de la disponibilité du spectre pour réussir, ce qui signifie que les organismes nationaux de réglementation et l'UIT conservent une certaine mesure de contrôle dans l'affectation ou la réaffectation de bandes de spectre pour les utilisations sans fil. Par contre, le processus international d'affectation du spectre offre généralement des spécifications larges et permissives. Cela laisse de la place à l'émergence de la concurrence entre entreprises concernant les normes à utiliser pour le matériel de transmission et les combinés qui constituent les réseaux sans fil. Dans certains cas, la concurrence s'est formée au sein de réseaux « de champions nationaux » établis en Europe, aux États-Unis, au Japon et plus tard en Chine, appuyés par leurs gouvernements en tant qu'instruments de leur politique industrielle. Dans d'autres cas, particulièrement aux États-Unis, les entreprises se sont fait concurrence sur la question de savoir quelles normes prévaudraient. Par contre, Washington fait vivement pression dans les tribunes intergouvernementales régionales et internationales au nom des entreprises sises aux États-Unis pour veiller à ce que chaque concurrent ait accès au spectre souhaité. Par ailleurs, le Canada a au départ suivi une approche de « champion national » à l'appui de Nortel Networks compte tenu de son importance à l'échelle mondiale, mais depuis la chute de Nortel, son rôle s'est trouvé limité à accepter les politiques élaborées par d'autres. De plus, le Canada ne possède pas de grands fabricants mondiaux d'équipements qui pourraient dominer le processus décisionnel international. Ottawa a plutôt choisi de suivre les traces des É.-U., en concentrant ses efforts à essayer d'influencer l'orientation que prend Washington.

L'enthousiasme du public pour les services sans fil et l'expansion rapide du secteur commercial du sans fil n'ont cessé de croître, mais le rôle du gouvernement se limite de plus en plus à autoriser de façon générale quelles bandes du spectre peuvent être utilisées à telle ou telle fin et les conditions et le tarif d'attribution ou « de réaffectation ». La gouvernance est de plus en plus une question de consortiums privés. Tandis que de nouveaux modèles de service naissent, par exemple l'Internet des objets, la 5G et de nouveaux services sur satellite spatial, l'UIT elle-même reconnaît qu'elle est devenue un rouage d'un système plus vaste.



L'agence s'adapte aux époques en fournissant de nouveaux services utiles, par exemple le maintien d'une feuille de route des organismes d'élaboration de normes et de leur travail<sup>2</sup>.

Par contre, même si le modèle de gouvernance des communications sans fil demeure hybride, le gouvernement conservant un rôle central, les communications modernes sont devenues presque totalement dépendantes d'Internet et de la technologie sous-jacente et sur ce plan, la situation est tout à fait différente.

L'expansion de l'Internet offre un exemple frappant du déclin du contrôle gouvernemental sur les communications internationales. L'histoire de l'origine de l'Internet est bien connue. Il a été créé avant tout par des chercheurs d'universités américaines et ceux-ci n'avaient pas prévu qu'il serait utilisé par le secteur privé ou le grand public. Son architecture technique et ses normes ont été élaborées par ces mêmes ingénieurs et universitaires. L'expansion du réseau à d'autres pays se fondait sur des ententes officieuses entre administrateurs de système. La gouvernance du réseau reposait librement sur des protocoles élaborés par des ingénieurs œuvrant dans des organismes bénévoles, parmi lesquels notamment l'Internet Engineering Task Force (IETF), organisme non constitué en personne morale.

L'une des tâches essentielles du groupe fondateur était de mettre au point un système assurant la circulation des données de l'expéditeur au destinataire prévu. Le système qui en a résulté se compose d'un désignateur numérique d'affectation centrale pour chaque réseau participant et d'un nom alphabétique associé (nom.com ou nom.ca), ce qui est plus facile à retenir pour les utilisateurs. Ensemble, ces éléments constituent le « répertoire téléphonique » de l'Internet. À mesure que l'usage de l'Internet se propageait, il est devenu évident qu'il fallait une entité plus officielle et dotée de ressources adéquates pour gérer l'affectation des noms et des adresses. Après un long processus, conformément à l'esprit de déréglementation de l'époque, le gouvernement des États-Unis a publié un document de consultation afin d'obtenir des propositions sur la façon de procéder, mais avec la mise en garde que le mécanisme qui en résulterait ne serait pas géré par quelque gouvernement ou organisation intergouvernementale (Snyder, Komaitis et Robachevsky, 2017). Ce ne devait

pas, non plus, devenir un organe polyvalent de gouvernance de l'Internet. Nombre de gouvernements ont participé au processus, notamment celui du Canada, tout comme un éventail d'universitaires, de groupes du secteur privé et de la société civile. Le résultat a été la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN), structurée en organisme décisionnel multipartite dans lequel les gouvernements jouaient un rôle consultatif. Les États-Unis ont conservé le pouvoir d'approbation finale des décisions de l'ICANN ce qui, même si ce pouvoir est rarement utilisé, devint une source de conflit. Finalement, à la fin de l'administration de Barack Obama, la Maison Blanche a lancé un processus visant le transfert du contrôle à une entité entièrement privée, concrétisant enfin l'intention exprimée près de 20 ans plus tôt (National Telecommunications and Information Administration, 2016).

La création de l'ICANN ne réglait pas les grandes préoccupations des gouvernements, qui manquaient de leviers pour gouverner l'Internet. C'est ce qui est ressorti clairement au cours du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), événement en deux phases émanant de l'ONU et tenu en 2003 et en 2005. Les discussions franches sur la gouvernance de l'Internet ont commencé au cours des préparatifs de la première phase et finalement, sont devenues l'un des points d'accrochage des négociations. Nombre de pays en développement et plusieurs démocraties occidentales souhaitaient que le sommet crée un organe intergouvernemental officiel pour réduire l'influence des États-Unis sur les fonctions d'adressage de l'ICANN. Cet événement a donné un excellent exemple de la façon dont le Canada peut rassembler un éventail d'États pour convenir d'un compromis. La délégation canadienne a joué un rôle de premier plan dans le résultat final du SMSI, soit la création du Forum sur la gouvernance d'Internet (FGI) relevant du bureau du Secrétaire général de l'ONU. Le FGI rassemble annuellement les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les experts techniques d'Internet pour discuter des questions courantes de la gouvernance d'Internet et offrir des conseils et recommandations aux autres organisations œuvrant sur des questions qui relèvent de leurs mandats respectifs.

L'affaiblissement progressif du pouvoir des gouvernements de réglementer l'infrastructure des communications s'est produit parallèlement à l'augmentation du pouvoir du secteur privé. Washington a eu un effet déterminant sur ce changement. Tel que le décrivait le professeur en gestion Fariborz Ghadar (2007), non seulement le pouvoir et l'influence des sociétés multinationales ont-ils façonné la politique et les interventions gouvernementales, mais ils ont aussi donné lieu à une force opposée, soit des organisations non gouvernementales qui utilisent les communications Internet pour limiter le pouvoir des entreprises et promouvoir la responsabilité sociale des sociétés.

Nombre de gouvernements ont applaudi à la montée de l'influence et du pouvoir du secteur privé et de la société civile pour façonner ce qui était auparavant une responsabilité exclusive du secteur public. La dépendance croissante du secteur privé concernant la recherche et la préparation de normes de communication et dont nous avons traité précédemment en est un exemple. En voici un autre : le modèle multipartite complexe des organisations Internet, par exemple l'ICANN et l'IETF.

Le gouvernement du Canada s'est fait le champion de ce modèle dans l'élaboration des politiques des communications internationales. Les délégations canadiennes officielles aux conférences internationales comportent habituellement des représentants du secteur privé et de la société civile. Dans le contexte de l'UIT, on encourage la mobilisation du secteur privé pour l'élaboration de normes et le processus décisionnel régissant les questions d'affectation du spectre. Le Canada est un ferme défenseur dans l'organe directeur de l'UIT, préconisant une inclusion et une influence plus grandes du secteur privé dans les programmes de l'agence. Au cours des SMSI, le Canada était au départ la seule délégation officielle incluant des représentants de la société civile à tous les stades de la négociation. Même si cette approche semblait radicale à l'époque, elle s'est avérée utile, permettant à d'autres organisations de la société civile de savoir ce qui se passait derrière les portes closes et de réagir en fournissant de l'information aux délégués gouvernementaux pour les aider à mieux connaître les répercussions des questions complexes ou techniques.

Je dirais même que le transfert du pouvoir du gouvernement vers les intervenants du secteur privé et de la société civile devient encore plus accusé dans les domaines de la technologie et des communications. Le public continue à s'inquiéter des répercussions d'applications comme les médias sociaux, la surveillance et la perturbation politiques, et exige que les gouvernements « fassent quelque chose ». Prenons, par exemple, les nombreux griefs contre Facebook (qui s'appelle maintenant Meta), y compris l'échec de son algorithme à prévenir les messages en faveur d'actes de violence ou de terrorisme, particulièrement dans les langues autres que l'anglais, notamment ceux qui préconisent la violence au Myanmar et en Éthiopie (Akinwotu, 2021), et la lutte constante de la plateforme pour bloquer les interférences dans les élections (Scott, 2020). Twitter, et la filiale de Google, YouTube, ont fait l'objet de plaintes analogues. Google, Meta, Amazon, Apple, PayPal et d'autres sont accusés de récolter et de vendre les données personnelles des utilisateurs à des annonceurs ou responsables de campagnes politiques, déclenchant ainsi des appels à l'action (Knowledge@Wharton, 2019). Les gouvernements, de par le monde, sont tous préoccupés de l'hégémonie culturelle des États-Unis sur l'Internet.

Nous relevons dans une publication conjointe du CIGI-Université Stanford intitulée *Governance Innovation for a Connected World: Protecting Free Expression, Diversity and Civic Engagement in the Global Digital Ecosystem* (Donahoe et Hampson, 2018) une analyse approfondie de ces problèmes et des tentatives de les régler. Les plateformes affirment s'inquiéter des effets négatifs dont elles sont accusées et assurent travailler pour réduire les répercussions sur les utilisateurs, mais les plaintes ne cessent de s'accumuler. Les gouvernements continuent d'envisager de répliquer par des mesures législatives et réglementaires, mais les problèmes persistent. On ne sait pas clairement de quelle façon, ni quand, on trouvera une solution, mais il semble probable que les efforts n'aboutiront que lorsque les entreprises, les gouvernements et les militants de la société civile parviendront à un consensus sur la forme que la solution devrait prendre.

Les gouvernements n'ont plus la capacité, non plus que les ressources, pour être les seuls intervenants faisant autorité pour



l'établissement de politiques et l'adoption de règlements sur les questions actuelles de technologie et de communication. Toute une gamme de nouvelles forces prennent forme dans l'environnement national et international et divers nouveaux acteurs sont devenus des participants de premier plan pour préconiser et même établir les règles de base. Parmi les quelques domaines d'entente sur la voie à suivre, il faut mentionner les points suivants :

Tout d'abord, il n'existe ni institution ni groupe qui peut isolément arriver à une solution aux difficultés complexes et en mutation rapide dans le domaine de la technologie et des communications. Les solutions doivent passer par la collaboration multi-intervenants.

De plus, il faut déployer des efforts considérables pour veiller à inclure tous les intervenants touchés par une politique ou sa mise en œuvre. Cet aspect exige de connaître l'ampleur des effets potentiels entre pays et à tous les niveaux de développement, mais également dans l'ensemble des clivages sociaux, culturels et économiques. Toute tentative d'imposer une politique ou une règle sans avoir mobilisé adéquatement les intervenants risque d'échouer ou de générer un conflit permanent.

Enfin, les processus multi-intervenants doivent disposer de ressources adéquates. Le système international actuel a des difficultés à cet égard. Les efforts multi-intervenants, par exemple le FGI, n'ont pas pu s'assurer d'un financement durable pour leurs activités ou la participation de la société civile. Ceux qui, souvent, sont des processus moins officiels, ne cadrent pas dans les mécanismes établis pour obtenir l'aide financière des gouvernements ou des agences de l'ONU.

Chacune de ces conditions sera parfaitement satisfaite si tous les acteurs peuvent s'adapter et choisir une façon souple d'aborder les méthodes de travail. Les experts et les groupes qui examinent les problèmes de gouvernance dans l'environnement actuel des communications ont déjà abattu beaucoup de travail et il semble y avoir convergence à savoir qu'il faut un nouvel ensemble de normes ou un nouveau contrat social reposant sur des principes comme ceux qui précèdent. Ce corpus de travail comprend des rapports comme *One Internet* (Commission mondiale sur la gouvernance d'Internet, 2016), *Advancing Cyberstability* (Global

Commission on the Stability of Cyberspace, 2019), les conférences de Ronald J. Deibert 2020 (Deibert, 2020) et la proposition récente de Joseph Nye pour réussir à « mettre fin à la cyber-anarchie » (Nye, 2022).

L'Internet est maintenant la dorsale des systèmes de communication du monde. Les leçons tirées de son évolution pointent vers les types de pratiques de gouvernance qui sont susceptibles d'être plus largement utiles dans le secteur de la technologie et des communications. Prenons comme exemple de cela la transition de l'ICANN, qui est sorti du contrôle du gouvernement des États Unis et qui offre des leçons pour la création de nouveaux efforts coopératifs. Certaines institutions classiques, par exemple les Nations Unies et plusieurs de ses agences, ont déjà réussi à élargir leur collaboration avec les entreprises et la société civile. Le Canada a souvent été un catalyseur permettant une approche plus inclusive. Comme terminait Tworek dans son essai, le Canada a des choix et le menu n'en devient que plus varié.

---

#### NOTES

1 Voir [www.itu.int/newsarchive/pp06/elections/bios/jones/index.html](http://www.itu.int/newsarchive/pp06/elections/bios/jones/index.html).

2 Voir [www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/ict/Pages/ict-part01.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/ict/Pages/ict-part01.aspx).

#### OUVRAGES CITÉS

Akinwotu, Emmanuel. 2021. « Facebook's role in Myanmar and Ethiopia under new scrutiny ». *The Guardian*, le 7 octobre. [www.theguardian.com/technology/2021/oct/07/facebooks-role-in-myanmar-and-ethiopia-under-new-scrutiny](http://www.theguardian.com/technology/2021/oct/07/facebooks-role-in-myanmar-and-ethiopia-under-new-scrutiny).

Deibert, Ronald J. 2020. *Reset: Reclaiming the Internet for Civil Society*. CBC Massey Lectures. Toronto, ON: House of Anansi.

Donahoe, Eileen et Fen Osler Hampson, eds. 2018. *Governance Innovation for a Connected World: Protecting Free Expression, Diversity and Civic Engagement in the Global Digital Ecosystem*. CIGI-Stanford Global Digital Policy Incubator Special Report. [www.cigionline.org/publications/governance-innovation-connected-world-protecting-free-expression-diversity-and-civic-0/](http://www.cigionline.org/publications/governance-innovation-connected-world-protecting-free-expression-diversity-and-civic-0/).

Ghadar, Fariborz. 2007. « Governance: The Rising Role of NGOs ». *Industrial Management* 49 (1): 8-12.

Global Commission on Internet Governance. 2016. *One Internet*. Special Report. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/publications/one-internet/](http://www.cigionline.org/publications/one-internet/).

Global Commission on the Stability of Cyberspace. 2019. *Advancing Cyberstability*. Final Report. The Hague Centre for Strategic Studies and the EastWest Institute. <https://cyberstability.org/wp-content/uploads/2020/02/GCSC-Advancing-Cyberstability.pdf>.

- ITU. 1985. *The Missing Link*. Report of the Independent Commission for World-Wide Telecommunications Development. Genève, Suisse: ITU. <https://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/12.5.70.en.100.pdf>.
- — —. 1991. *Tomorrow's ITU: The Challenges of Change*. Report of the High Level Committee to review the structure and functioning of the International Telecommunication Union (ITU). Avril. Genève, Suisse: ITU. <https://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/12.35.70.en.100.pdf>.
- Knowledge@Wharton. 2019. « Your Data Is Shared and Sold...What's Being Done About It? », le 28 octobre. The Wharton School, University of Pennsylvania. <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/data-shared-sold-whats-done/>.
- National Telecommunications and Information Administration. 2016. « Fact Sheet: The IANA Stewardship Transition Explained », le 14 septembre. [www.ntia.doc.gov/other-publication/2016/fact-sheet-iana-stewardship-transition-explained](http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2016/fact-sheet-iana-stewardship-transition-explained).
- Nye, Joseph. 2022. « The End of Cyber-Anarchy? » *Foreign Affairs* (Janvier/Février). [www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2021-12-14/end-cyber-anarchy](http://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2021-12-14/end-cyber-anarchy).
- Ravenhill, John. 2018. « Entrepreneurial states: A conceptual overview ». *International Journal* 73 (4): 501–17. doi:10.1177/0020702018811813.
- Scott, Amy. 2020. « Facebook plays whack-a-mole with foreign election interference ». *Balado Marketplace Tech*, le 25 septembre. [www.marketplace.org/shows/marketplace-tech/facebook-plays-whack-a-mole-with-foreign-election-interference/](http://www.marketplace.org/shows/marketplace-tech/facebook-plays-whack-a-mole-with-foreign-election-interference/).
- Snyder, Joel, Konstantinos Komaitis et Andrei Robachevsky. 2017. « The History of IANA: An Extended Timeline with Citations and Commentary ». The Internet Society, janvier. [www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2016/05/IANA\\_Timeline\\_20170117.pdf](http://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2016/05/IANA_Timeline_20170117.pdf).

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Bill Graham est agrégé supérieur au CIGI, participant à la recherche sur la gouvernance d'Internet. Tout récemment, il a été auteur collaborateur du rapport de la Commission mondiale sur la gouvernance d'Internet, *One Internet*. Bill a fait partie du conseil d'administration de l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) de 2011 à 2014. De 2007 à 2011, il était au bureau de direction de la Société Internet (ISOC), responsable de l'élargissement de la présence du « NET » dans les organisations internationales s'occupant des questions de politique et de technique Internet, notamment les Nations Unies, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Union internationale des télécommunications. Bill a été membre fondateur du Groupe consultatif multipartenaires du forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI) de 2006 à 2012. Avant son arrivée à l'ISOC, il était directeur de la politique des télécommunications internationales au gouvernement du Canada, dirigeant la délégation du Canada aux Sommets mondiaux de l'ONU sur la société de l'information et pilotant la participation du Canada dans diverses organisations bilatérales, régionales et internationales sur la politique des télécommunications. Il est titulaire d'une maîtrise en administration publique et d'un baccalauréat en études du Pacifique de l'Université de Victoria.

Le simple débat concernant les relations du Canada avec les États-Unis est déformé par deux écoles de pensée : l'anti-américanisme et l'anti-anti-américanisme. Le simple désir de gagner des points contre les États-Unis va à l'encontre de la raison. Il en va de même de l'hypothèse aveugle selon laquelle toute relation autre qu'un engagement total est impensable.

---

Holmes, « Canada and the United States: Political and Security Issues », *Behind the Headlines* 29, no 1–2 (mars 1970): 1



Améliorer la position de sécurité du Canada dans un environnement mondial de plus en plus incertain

# La sécurité nationale du Canada du point de vue historique

Timothy Andrews Sayle

**P**uissances montantes et bouleversement du système international. Changement technologique et armes révolutionnaires. La recherche de moyens de bloquer les puissances expansionnistes. Les Canadiens travaillent avec les alliés et luttent à leurs côtés. Un monde embrasé par une guerre mondiale.

Le Canada sera-t-il aux prises avec ces problèmes de sécurité nationale? Peut-être. Par contre, cette liste n'illustre pas l'avenir. C'est le passé du Canada.

Prenons ces quatre catégories utiles pour mieux contextualiser l'histoire de la sécurité nationale du Canada : les ordres mondiaux changeants; les défis posés par l'économie et le commerce; les changements technologiques et les leçons de la guerre. L'objectif de ce qui suit n'est pas de réfuter l'importance ou même le caractère unique des défis actuels en matière de sécurité nationale, mais plutôt de faire voir qu'ils s'inscrivent dans une courbe historique plus large. Ce qu'on appelle les conceptions « classiques » de la sécurité nationale — enracinées dans le recours à la force militaire — est une fausse représentation de l'expérience canadienne. L'annexion et la désintégration, plutôt que l'invasion ou l'attaque, sont les plus grandes menaces planant sur le bien être national.

## Déplacements de l'ordre mondial

Le Canada n'existe en fonction d'un « ordre international fondé sur les règles » que depuis une partie de son histoire. En fait, l'expérience d'évolution du Canada dans les nouveaux ordres fait ressortir que même si le changement peut receler des dangers, ce n'est ni toujours, ni nécessairement, une menace à son existence. Prenons les trois exemples suivants : le déclin de l'Empire britannique, la montée des États-Unis et l'installation de la Guerre froide.

## L'éclipse de l'Europe

En 1902, 35 ans après la Confédération, Joseph Chamberlain, secrétaire britannique aux colonies, lançait la mise en garde suivante : le centre impérial est un « titan fatigué », qui « chancelle sous la sphère trop vaste de son destin<sup>1</sup> ». Chamberlain ajoutait : [traduction] « Il est temps que nos enfants nous aident. » Déjà, des soldats canadiens avaient combattu pour l'Empire en Afrique du Sud. Ils le feraient à nouveau sur les champs de bataille d'Europe au cours de la Première Guerre mondiale. Par contre, en 1922, lorsque le secrétaire d'État aux colonies, Winston Churchill, a manœuvré de façon peu élégante pour attirer le Canada et les autres dominions dans la crise du Chanak en Turquie, quand « le Lion britannique a appelé ses petits pour affronter la bête d'Asie, les lionceaux sont restés à la maison »<sup>2</sup>.

# L'évolution de l'ordre mondial alimentait le débat et les réflexions sur la place qu'y occupait le Canada.

L'Empire britannique subissait des changements, tout comme l'ordre mondial environnant. Les obligations mondiales de la Grande-Bretagne étaient devenues écrasantes. L'évolution de l'ordre mondial alimentait le débat et les réflexions sur la place qu'y occupait le Canada : son rôle dans la diplomatie internationale et dans les organisations internationales, sa relation à la fois avec Londres et Washington, DC, et le Commonwealth des Nations, de même que les liens entre l'économie internationale et intérieure. Ce que nous appelons maintenant, avec l'avantage du recul, « l'entre-deux-guerres », était une période de fermentation et d'innovation intellectuelles, car les Canadiens réfléchissaient à la façon de se doter d'une politique étrangère indépendante dans le monde (Hillmer, 2016). Le Canada est né dans un système international en mouvement.

Selon la perspective historique, l'adaptation du Canada à un contexte international en évolution n'est pas, en soi et isolément, une preuve de crise nationale existentielle que d'une obligation persistante tant de devenir un État.

## La montée d'une hyperpuissance

En ce qui a trait au Canada, le principal moteur de changement dans le système international contemporain a été la montée de la puissance américaine. Benjamin Franklin, père fondateur des États-Unis, trouvait avantageux d'acquiescer le Canada britannique. William H. Seward, secrétaire d'État de Abraham Lincoln, était certain que le peuple canadien [traduction] « aurait construit d'excellents États qui auraient sûrement été admis dans l'union » (cité dans Immerman 2010, 123). Henry Cabot Lodge, sénateur, rêvait d'ajouter le Canada à la République en 1895. Même en 1912, Richard Immerman écrivait que Theodore Roosevelt [traduction] « n'a jamais totalement abandonné son désir d'annexer le Canada » (ibid., 156). Les soldats n'étaient pas requis dans ces visions impériales américaines : le Canada, comme une pomme mûre, tomberait dans le giron de la République.

Et pourtant, les États-Unis n'ont pas annexé le Canada. Ottawa a maintenu sa politique d'indépendance par rapport à Washington, tout en faisant quelque chose de plus miraculeux. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, il est même parvenu à changer de puissant protecteur. Le Canada, qui comptait sur le Royaume-Uni pour se protéger des États-Unis, a fini par compter sur les États-Unis eux-mêmes pour sa défense. L'habile menuet par lequel Ottawa a pu à la fois maintenir son indépendance politique et changer de principal garant de sa sécurité a été exécuté avec tellement de soin qu'il est difficile de savoir précisément quand cela s'est produit.

En bref, les Canadiens ont fait preuve d'une souplesse remarquable pour gérer les transformations sismiques du système international.



## La Guerre froide

On laisse souvent entendre que la Guerre froide était une époque plutôt facile pour les professionnels canadiens de la sécurité nationale. L'Union soviétique aurait pu poser une menace crédible et la guerre nucléaire était une réelle possibilité, mais les loyautés et allégeances du Canada étaient claires et constantes. Il y avait une logique, dit-on, à maintenir des soldats stationnés en Europe depuis le début des années 50 jusqu'au début des années 1990. Et pourtant, les dossiers déclassifiés récemment laissent voir que, dans le cadre d'une étude sur la sécurité nationale amorcée en 1954, le président des chefs d'état-major et la direction du ministère de la Défense nationale croyaient que le déploiement préventif de Canadiens en Europe était un gaspillage inutile. Ils penchaient pour un retrait. Ce sont les responsables du ministère des Affaires étrangères qui ont plaidé pour le maintien du déploiement et ils l'ont fait parce que les soldats ont été déployés comme symbole et que leur retraite aurait été tout aussi symbolique. Robert Bryce, greffier du Conseil privé, décrivait justement ainsi les choix du Canada en matière de sécurité nationale en 1955 : [traduction] « Nous sommes prisonniers du passé » (ministère des Affaires extérieures 1955a). Cette sentence de prisonnier durerait jusqu'en 1922. Nous devrions nous garder d'une comparaison hâtive avec la Guerre froide du Canada — et encore plus d'y penser avec nostalgie.

## Le levier économique

Pour une bonne partie de l'histoire du Canada, les dirigeants politiques canadiens ont craint que les forces économiques n'entraînent leur pays dans des orientations différentes, la plus à craindre étant le Sud. L'accusation souvent reprise selon laquelle les promoteurs canadiens du libre-échange bradaient tout aux États-Unis a été un bâton politique efficace au cours des élections de 1891 et de 1911. En fait, l'idée qu'une hausse des échanges avec les États-Unis entraînerait la chute du Canada en tant qu'entité politique semblerait relever de l'hystérie si ce n'était du fait que nombre de personnalités politiques étasuniennes voyaient bel et bien dans l'amélioration des relations économiques canado-américaines une étape vers l'annexion (Bothwell, 2015).

Au cours des années 1980, les débats entre le premier ministre, Brian Mulroney, et le chef de l'opposition, John Turner, faisaient écho à ces arguments des premiers temps. Turner soutenait que le libre-échange avec les États-Unis déboucherait sur l'abandon de l'indépendance économique et politique du Canada (Bothwell, 2007). Une puissante publicité électorale du Parti libéral du Canada publiée en 1988 représentait même un négociateur étasunien impérieux muni d'une carte de l'Amérique du Nord et effaçant la frontière canado-américaine avec la gomme à effacer d'un crayon (Parti libéral du Canada, 1988).

Le libre-échange en Amérique du Nord est devenu réalité, d'abord entre le Canada et les États-Unis et plus tard, avec le Mexique également. Fait intrigant, nous disposons de données probantes laissant penser que le libre-échange et la plus grande intégration des économies nationales qui a suivi ont garanti l'autonomie du Canada dans les prises de décisions sur la sécurité nationale. En 2003, lorsque le gouvernement du Canada a choisi de ne pas participer à la regrettable invasion de l'Irak, Ottawa a conclu, à juste titre, que l'intégration économique canado-américaine permettait de conclure qu'il ne pouvait y avoir de représailles étasuniennes sans porter préjudice aux intérêts financiers des États-Unis (Thakur et Cunningham, 2015).

L'expérience plus récente est moins encourageante. Donald Trump, président des États-Unis, était plus enclin que ses prédécesseurs à intégrer les concessions économiques et commerciales aux exigences de la politique étrangère. Des présidents plus motivés, désireux d'utiliser un pouvoir inhérent dans le contrôle de l'accès au marché étasunien, pourraient être à même de tirer parti de cette puissance économique pour influencer sur la politique étrangère canadienne, voire même sa politique intérieure, et poser une menace évidente à la sécurité nationale du Canada. Le Canada dépend de plus en plus du commerce avec la République populaire de Chine, ce qui pose des problèmes car le concept de commerce utilisé comme une arme gagne en faveur à l'échelle mondiale (Saint-Jacques, cité dans Blanchfield, 2021).



## Changement technologique

Les mutations technologiques ont également eu des effets importants et imprévus sur le développement et la conception de la sécurité nationale canadienne. Prenons ici l'exemple des chemins de fer et des missiles à ogive nucléaire.

### Chemins de fer

Le développement des déplacements par chemin de fer a offert au Canada une importante technologie à « double usage ». Les soldats envoyés vers l'Ouest pour mater la rébellion armée de Louis Riel en 1885 ont voyagé sur le Canadien Pacifique (Bothwell, 2007). Par contre, les conséquences nationales les plus vastes en matière de sécurité, pour ce qui est des chemins de fer, ont été beaucoup plus profondes. Le chemin de fer était essentiel pour inciter les nouvelles provinces à se joindre à la confédération canadienne. Il rendait concrète l'idée abstraite du Canada. Il a créé des liens allant d'Est en Ouest, plutôt que du Nord au Sud, aidant à construire une économie canadienne et, ainsi que le disaient les biographes de John A. Macdonald, ancien premier ministre, *[traduction]* « pour parvenir à une existence politique distincte [de celle des États-Unis] sur le continent nord-américain » (Creighton 1955, 301). La technologie, à l'époque, a facilité l'unification du Canada dans un sens politique et économique, renforçant ainsi la sécurité nationale du pays contre les empiètements des États-Unis. La priorité accordée aujourd'hui aux technologies de rupture est importante, mais n'oublions pas comment la technologie peut également servir à souder et à renforcer un pays.

### Armes nucléaires

Aucune technologie n'a eu de plus grands effets sur la réflexion canadienne sur la sécurité nationale que l'avènement des armes nucléaires et, notamment, du mariage entre ogives nucléaires et missiles. Pour le Canada, les répercussions les plus marquées se situaient au pays : tout d'abord, il fallait jumeler étroitement les efforts de défense aérienne des É.-U. et du Canada. De plus, la pression politique imposait de masquer dans quelle mesure le Canada a participé au maintien de la dissuasion nucléaire. Ces deux éléments sont étroitement liés.

Dans les années 1980, les diplomates canadiens préparaient des notes d'information sur la position nationale en matière de nucléaire. Ils écrivaient : *[traduction]* « Tous savent [que le Canada] « n'est pas et n'a jamais été une puissance nucléaire » (cité dans Colbourn et Sayle 2020, 227). C'était de l'ergotage. Le Canada était avant tout un point de passage pour les bombardiers du commandement aérien stratégique (SAC) au début de la Guerre froide, servant de base et d'aire d'entreposage et de ravitaillement pour le SAC et ses armes. Le Canada a hébergé les ogives nucléaires de la défense anti-aérienne et anti-sous-marine et acquis des États-Unis des ogives nucléaires pour les intercepteurs canadiens. En Europe, les Forces canadiennes ont été formées et équipées d'armes permettant de lancer les ogives nucléaires américaines. Les pilotes canadiens se tenaient prêts à porter des frappes nucléaires sur les cibles éventuelles du Pacte de Varsovie. Le Canada a contribué et contribue encore au maintien de la force de dissuasion nucléaire américaine, surtout par la défense aérienne continentale conjointe. Ainsi que l'écrivaient des responsables du ministère des Affaires étrangères en 1954, l'objectif de la politique canadienne repose sur la sauvegarde de la paix. Élément paradoxal, le *[traduction]* « principal moyen d'y parvenir était de construire et de maintenir une force dissuasive », particulièrement la « capacité de répliquer instantanément contre toute agression aux armes nucléaires » (Ministère des Affaires étrangères 1955b). Les mesures dissuasives canado-américaines étaient si étroitement intégrées que les responsables craignaient, dans les années 50, d'avoir préalablement engagé le Canada dans un cas de guerre civile potentielle avec la Chine (Ministère des Affaires étrangères 1955c).

Le public canadien n'était pas (et n'est pas encore) très au fait du rôle des armes nucléaires dans la politique canadienne. Cette absence de lien entre la politique et le public a toujours été dangereuse : si les Canadiens ne savent pas que leur gouvernement a des capacités technologiques particulières ou pourquoi Ottawa se lance, disons donc, dans des cyber-opérations, il y a risque de confusion et d'opposition du public à l'utilisation d'outils que le gouvernement pourrait juger essentiels.

## Les leçons de la guerre

Les deux premières guerres mondiales ont appris aux dirigeants canadiens une leçon essentielle : la guerre générale pose une menace à l'existence du Canada. Dans aucun des cas, par contre, il n'y avait menace d'invasion ou d'annexion. Il s'agissait plutôt de quelque chose d'également catastrophique : la division politique et les semences de la dissolution.

Robert Borden, premier ministre à l'époque, a gagné les élections de 1917 (et par la suite introduit la conscription) par une campagne qui, selon Robert Bothwell, historien (2007) [*traduction*] « était très proche de prêcher la haine raciale ». Les émeutes anti-conscription, maîtrisées par la force armée, ont duré peu de temps, mais leur souvenir a persisté au Québec pendant des décennies. La crise de la conscription de la Seconde Guerre mondiale était, par sa nature et son effet, différente : le premier ministre de l'époque, Mackenzie King, a pris le taureau par les cornes et a pu survivre politiquement. Le Canada en a fait autant.

Le risque que la guerre entraîne l'éclatement du Canada était si clair et si évident qu'il formait le fondement même de la politique étrangère canadienne de l'après-guerre. Louis St. Laurent, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, écrivait dans sa conférence Gray de 1947 : « le premier grand principe sur lequel je crois que nous sommes tous d'accord est que nos politiques extérieures ne doivent pas détruire notre unité » (St. Laurent, 1947).

Au cours des deux guerres mondiales, les deux blocs politiques les plus puissants du Canada n'étaient pas aussi loyaux l'un que l'autre envers l'Empire britannique. En cas de conflit futur, il y a moins de raisons de croire qu'il pourrait y avoir menace à l'unité nationale selon l'axe francophones-anglophones. Les Canadiens d'aujourd'hui ont des liens avec un nombre bien plus varié d'endroits dans le monde et certains estiment que ces liens font partie de leur identité politique. Prenons un seul exemple : on a dernièrement abondamment discuté aux États-Unis de la meilleure façon de se préparer à la guerre contre la Chine si celle-ci envahissait Taïwan. En même temps, au cours des élections fédérales de 2021, le chef de l'opposition, Erin O'Toole, a dû, sous la pression, adopter une position trop rigide concernant la Chine (Blackwell, 2021). Un autre candidat à l'élection s'est plaint d'une campagne de désinformation ciblée en

réponse à sa position et à celle de son parti concernant la Chine. Rétrospectivement, il a laissé entendre que le Parti conservateur devait dissocier sa politique à l'égard de la République populaire de Chine de son attitude concernant le peuple chinois (ibid.). Par contre, pareille distinction ne fait pas vraiment de différence dans un conflit ouvert. Quelle serait la nature du débat politique au Canada s'il était obligé par les événements de prendre une décision concernant une guerre en faveur de Taïwan?

La menace d'une grave crise ou guerre mondiale suscitera des préoccupations essentielles allant directement au cœur de ce que cela signifie que d'être en sécurité : tout d'abord, quelles sont les fissures que pareille crise ouvrira au Canada et de quelle façon le gouvernement gèrera-t-il ces divisions; de plus, le gouvernement du Canada sera-t-il disposé à prendre une décision s'il y a crise ou craindra-t-il un désaccord de politique intérieure ou une opposition de blocs organisés paralysant et empêchant Ottawa d'agir?

## Conclusion

Étudier l'histoire de la sécurité nationale canadienne est excessivement difficile (Marsden, 2021). C'est à la fois une honte et une menace pour l'avenir du Canada. Une meilleure connaissance de l'histoire du Canada est une source de sécurité nationale. L'histoire peut offrir les leçons du passé, mais ses valeurs les plus globales permettent d'aider les Canadiens à comprendre les difficiles décisions que prennent les dirigeants pour protéger le pays et le coût de ces décisions.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas invulnérable. Les « douves ou fossés » que constituent ses océans ne lui ont jamais permis d'atteindre l'invulnérabilité. Depuis la Confédération, l'ordre du monde a changé nombre de fois autour du Canada, et les Canadiens se sont adaptés à ces changements. Sur le plan historique, les plus grandes menaces à la sécurité du Canada ont été les courants économiques et politiques qui ont menacé d'entraîner les Canadiens dans des directions différentes, voire opposées. Les dirigeants canadiens ont géré avec prudence les aspects politiques des relations commerciales et économiques afin de veiller à ce que les forces du marché ne déchirent pas le Canada. Ils ont utilisé la technologie pour promouvoir l'unité nationale. Ils ont également harnaché

la technologie pour la défense, bien que cet effort ait exigé des dirigeants qu'ils minimisent la dépendance du Canada aux armes ayant un potentiel destructeur énorme. Et pendant que les dirigeants canadiens se sentaient obligés de se joindre aux deux grandes conflagrations du XX<sup>e</sup> siècle, la lutte pendant ces guerres a posé des menaces graves et durables à l'harmonie intérieure. En fait, la menace la plus aiguë des guerres mondiales à l'endroit du Canada se situe au pays même. S'il existe un profil de l'histoire de la sécurité nationale du Canada, c'est que, pendant plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été préservées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis.

---

#### NOTES

- 1 Discours à la conférence coloniale et cité dans « Mr. Chamberlain's Opening Speech », *The Times*, le 4 novembre 1902.
- 2 Selon une manchette du *Globe* de Toronto, [traduction] « le lion britannique appelle ses petits pour affronter la bête asiatique » (Thompson et Seager, 2016).

#### OUVRAGES CITÉS

- Blackwell, Tom. 2021. « Chinese-Canadian Tories urge O'Toole to resign, saying tough-on-China platform alienated voters ». *National Post*, le 13 octobre. <https://nationalpost.com/news/politics/chinese-canadian-tories-urge-otoole-to-resign-saying-tough-on-china-platform-alienated-voters>.
- Blanchfield, Mike. 2021. « Canada urged to join allies in tougher China stance after Kovrig, Spavor release ». CTV News, le 11 octobre. [www.civnews.ca/canada/canada-urged-to-join-allies-in-tougher-china-stance-after-kovrig-spavor-release-1.5618856](http://www.civnews.ca/canada/canada-urged-to-join-allies-in-tougher-china-stance-after-kovrig-spavor-release-1.5618856).
- Bothwell, Robert. 2007. *The Penguin History of Canada*. Toronto, ON: Penguin Canada.
- — —. 2015. *Your Country, My Country: A Unified History of the United States and Canada*. New York, NY: Oxford University Press.
- Colbourn, Susan et Timothy A. Sayle, eds. 2020. *The Nuclear North: Histories of Canada in the Atomic Age*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Creighton, Donald Grant. 1955. *John A. Macdonald: The Old Chieftain*. Toronto, ON: Macmillan.
- Department of External Affairs. 1955a. « Meetings of Meeting to Discuss Study of National Security Policy », le 20 juillet. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/12186/>.
- — —. 1955b. « The Strategic Concept of the Nuclear Deterrent: Conclusions », le 26 mars. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/11841>.
- — —. 1955c. « Problems which might be posed for Canada, if the United States were to become involved in hostilities over the Chinese offshore islands », le 17 février. <https://declassified.library.utoronto.ca/items/show/11784>.
- Hillmer, Norman. 2016. *O. D. Skelton: A Portrait of Canadian Ambition*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Immerman, Richard H. 2010. *Empire for Liberty: A History of American Imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Liberal Party of Canada. 1988. « Border ». YouTube video, 0:30. [www.youtube.com/watch?v=jkQPw9vmG04](http://www.youtube.com/watch?v=jkQPw9vmG04).
- Marsden, Paul. 2021. « Lost and Fonds ». *Literary Review of Canada* [mai]. <https://reviewcanada.ca/magazine/2021/05/lost-and-fonds/>.
- St. Laurent, Louis S. 1947. *The Foundations of Canadian Policy in World Affairs*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Thakur, Ramesh et Jack Cunningham, eds. 2015. *Australia, Canada and Iraq*. Toronto, ON: Dundurn Press.
- Thompson, John Herd et Allen Seager. 2016. *Canada 1922–1939: Decades of Discord*. Toronto, ON: McClelland & Stewart.

#### À PROPOS DE L'AUTEUR

Timothy Andrews Sayle est professeur adjoint d'histoire et directeur du programme des relations internationales de l'Université de Toronto. Il est l'auteur de *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order* (Cornell University Press, 2019), corédacteur, avec MM. Jeffrey A. Engel, Hal Brands et William Inboden de *The Last Card: Inside George W. Bush's Decision to Surge in Iraq* (Cornell University Press, 2019) et corédacteur, avec Susan Colbourn, de *The Nuclear North: Histories of Canada in the Atomic Age* (UBC Press, 2020).

Une politique étrangère solide doit être fondée sur l'acceptation du paradoxe. Cela est vrai pour les grandes puissances, mais tout particulièrement pour une puissance moyenne dont le rayonnement ne doit pas dépasser l'envergure. Quelle que soit la mesure dans laquelle cette position est exaspérante et fastidieuse, on ne peut pas y échapper d'un côté, ni de l'autre, même lorsque ces considérations ne sont pas réconciliables.

---

Holmes, *The Better Part of Valour: Essays on Canadian Diplomacy*  
(Toronto: McClelland & Stewart, 1970), vii

Améliorer la position de sécurité du Canada dans un environnement mondial de plus en plus incertain

# La lutte contre la partisanerie en tant que stratégie canadienne de sécurité nationale

Laurence Deschamps-Laporte

**T**imothy Sayle terminait son essai en mentionnant à quel point l'état lamentable de nos archives nationales pose d'énormes difficultés pour l'étude de l'histoire de la sécurité nationale (Marsden, 2021). À titre de boursière et de praticienne contemporaine, je me dois d'être d'accord. Il est tout aussi difficile aujourd'hui d'entamer une réflexion stratégique sur la sécurité nationale du Canada et ce, pour deux motifs distincts. La première raison est que la sécurité nationale ne peut être étudiée comme concept autonome. Aucune analyse de ce domaine ne peut être séparée d'un débat plus global sur les affaires internationales. Le Canada projette de lui une image de puissance multilatérale, de promoteur d'alliances. Même si cette image internationaliste fait partie du tissu canadien, cela signifie que, à titre de puissance intermédiaire, le Canada est également profondément *dépendant* des alliances. Et tandis que la participation d'Ottawa aux affaires du monde constitue un point fort, la sécurité nationale du Canada est une négociation constante de cette dépendance.

La deuxième raison est que les difficultés contemporaines en matière de sécurité nationale sont rarement débattues de manière non partisane. Sayle soutient que [*traduction*] « s'il existe une constante dans l'histoire de la sécurité nationale du Canada, c'est que, depuis plus de 150 ans, la viabilité et l'intégrité de l'État ont été sauvegardées d'abord et avant tout en veillant à ce que les Canadiens demeurent unis ». Je suis d'accord et, par conséquent, une cassure dans l'unité du public canadien lorsqu'il s'agit de menaces existentielles pose un défi de taille à la sécurité nationale. Prenons, par exemple, la profonde fracture partisane concernant les protestations du convoi du début de 2022 et l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* (West, Carvin et Juneau, 2022). La création, en 2018, du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) avait pour objet d'intensifier la collaboration interpartis, mais son travail a été



NAFTA-ALENA-TLCAN



temporairement compromis au début de 2021 par un boycottage de l'opposition officielle à la suite du refus du gouvernement de déposer au Parlement la documentation non caviardée concernant le renvoi de scientifiques du Laboratoire national de microbiologie de Winnipeg en juillet 2019 (Fife et Chase, 2021).

Nous offrons au présent essai des pistes de réflexion sur la façon de promouvoir l'unité nationale canadienne et la collaboration de tous les partis dans le domaine de la sécurité nationale par l'analyse de deux études de cas ayant des répercussions profondes en matière de sécurité nationale et de politique étrangère : la réponse du Canada à la prise de contrôle de la Crimée par la Russie en 2014 et la renégociation, en 2017-2018, de l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA).

La partisanerie et les débats parlementaires sur les questions de sécurité nationale ne peuvent être évités — il est de la nature de toute démocratie forte que les partis de l'opposition doivent demander au gouvernement de rendre des comptes. L'absence de débat serait tout aussi préoccupante pour la santé de notre démocratie. À des moments clés, par contre, les concessions et la collaboration doivent prendre le pas sur l'esprit partisan afin de défendre ce qui [traduction] « vise à protéger le Canada et sa population des grandes menaces qui mineraient nos institutions et mécanismes démocratiques, notre économie, notre tissu social et nos valeurs, ainsi que nos intérêts » (Shull et Wark, 2021, 9–10). Comme l'a illustré Sayle sur le plan historique, réussir à unifier le public canadien demeure une condition préalable pour garantir la sécurité nationale.

## Crimée

L'un des exemples les plus frappants de l'unité des partis ces dernières années a été la cohérence de la défense du Canada concernant la souveraineté de l'Ukraine et la position rigide contre la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée en 2014. Au cours de la dernière décennie, la Russie s'est de plus en plus affirmée en tant que puissance militaire majeure disposée à recourir aux opérations hybrides et cybernétiques pour déstabiliser ses rivaux réels ou considérés comme tels. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport spécial du Council on Foreign Relations sur

l'endiguement des Russes : [traduction] « Les preuves que la Russie s'est ingérée dans les élections présidentielles américaines de 2016 sont écrasantes » (Blackwill et Gordon, 2018). Pourtant, en raison d'un climat politique profondément polarisé aux États-Unis, il a été difficile de reconnaître cette ingérence et d'agir en conséquence, tout comme les divisions dans une bonne partie de l'Europe entre les faucons russes et les colombes pro-russes ont donné naissance à des vulnérabilités considérables. Le Canada est loin d'être à l'abri de la menace d'une ingérence analogue. En fait, selon des rapports officiels, on a relevé des efforts pour semer des informations erronées et même dénigrer des ministres du Cabinet dans des campagnes médiatiques commanditées par l'État (Dawood, 2021). Quoi qu'il en soit, le consensus des principaux partis politiques du Canada concernant la menace posée par l'ingérence et les actions extraterritoriales russes ont aidé à préserver la sécurité nationale et la démocratie en réduisant les perspectives d'exploitation politique.

Le consensus canadien peut être attribuable à une vision surtout réaliste des ambitions mondiales de la Russie chez les dirigeants nationaux. Il est évident que les impératifs politiques jouent également un rôle. Les efforts de défense de la population canado-ukrainienne sont hors du commun (Carment et Landry, 2016). De plus, l'économie canadienne ne dépend pas des importations énergétiques en provenance de la Russie, luxe que n'ont même pas les alliés européens du Canada. Sur le plan géographique, le fait que le Canada n'ait qu'un seul voisin terrestre a fait que sa politique étrangère a été façonnée autant par choix que par négociation.

En réponse à l'annexion de 2014, Ottawa a annoncé de multiples séries de sanctions<sup>1</sup>, a dirigé des campagnes internationales dénonçant les opérations d'agression à découvert et secrètes de la Russie et a collaboré à des stratégies conjointes pour écarter l'ingérence de la Russie à l'étranger et son soutien à des dictateurs comme Bashar al-Assad de Syrie. Les liens diplomatiques ont commencé à se fissurer, même avant 2014, les rencontres entre les dirigeants des deux pays se limitant à de brèves rencontres sur des tribunes multilatérales. Par contre, après 2014, les échanges diplomatiques directs entre les fonctionnaires se sont limités à des questions spécifiques, par exemple l'Arctique. Dans



# Le consensus des principaux partis politiques du Canada concernant la menace posée par l'ingérence et les actions extraterritoriales russes ont aidé à préserver la sécurité nationale et la démocratie en réduisant les perspectives d'exploitation politique.

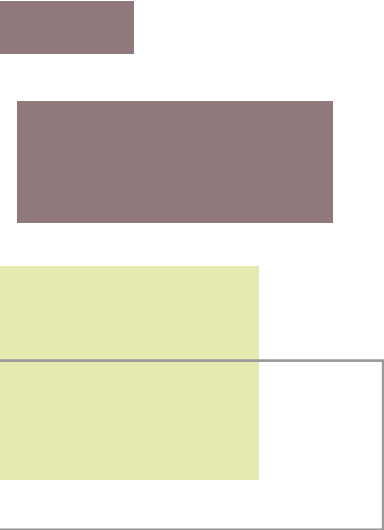
ses communications officielles, la Russie se plaignait du piètre état des relations bilatérales, imputant le blâme au Canada, mais exprimant quand même un désir d'améliorer les liens diplomatiques : [traduction] « Puisqu'ils sont voisins au Pôle Nord et par l'océan Pacifique, qu'ils partagent une passion commune pour le hockey, la Russie et le Canada peuvent et devraient maintenir des relations stables et prévisibles »<sup>2</sup>.

L'entente générale de tous les partis sur la politique du Canada à l'égard de la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée ne signifie pas que la question de l'Ukraine et de la Russie n'a jamais figuré à la Période de questions ou qu'elle n'a pas engendré de tensions partisanes. Avant l'élection fédérale de 2015, les libéraux ont critiqué l'échec des conservateurs à ajouter à la liste des sanctions canadiennes certains oligarques impliqués dans l'annexion de la Crimée (Freeland, 2015). Ils ont également reproché aux conservateurs de ne pas avoir inclus de représentant des partis d'opposition dans la délégation en Ukraine (*National Post*, 2014). De la même façon, les conservateurs ont critiqué les libéraux qui ne souhaitent pas transférer une aide létale à l'Ukraine avant la toute récente invasion par la Russie. Tout cela, par contre, constitue des altercations mineures en marge de ce qui est resté une position canadienne largement soudée, qui peut se résumer ainsi [traduction] « la Russie est l'agresseur et l'Ukraine la victime » (Boissonnault, 2022). Dans la période qui a suivi l'annexion de la Crimée, les partis se sont entendus sur les résultats souhaités (défier la Russie), même si, parfois, ils n'étaient pas d'accord sur les moyens.

Certains ont critiqué l'intransigeance canadienne comme étant le reflet d'un alignement avec l'Ukraine lié à la diaspora, entraînant une ouverture insuffisante au dialogue avec Moscou (Ibbitson, 2014). Pourtant, cette prise de position sans concession a reçu le soutien de la population canadienne dans son ensemble. En grande majorité, les Canadiens conviennent que le Canada doit aider l'Ukraine militairement (Stober, 2022). L'absence de batailles partisanes majeures sur les menaces que pose la Russie depuis 2014 a réduit la vulnérabilité de la démocratie canadienne aux types de déstabilisation et d'ingérence que les États-Unis ont connus. Kenneth A. Schultz (2017), professeur de sciences politiques, mentionne qu'en s'ingérant dans les élections américaines en 2016 de manière à avantager le candidat républicain, [traduction] « les Russes ont fait pencher la balance entre les lignes de partis ». La nature partisane de cette attaque signifiait que les républicains pouvaient minimiser la gravité de la menace envers la sécurité nationale des États-Unis. Dans le contexte canadien, il n'y a pas de fossé entre les partis à exploiter.

## Libre-échange en Amérique du Nord

La négociation du nouvel accord commercial entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en 2017–2018 intervenait à un moment de vives craintes nationales. Les liens croisés entre le commerce, la sécurité économique et la sécurité nationale sont clairement expliqués dans la stratégie nationale américaine sur la sécurité, version 2010 : [traduction] « Notre



prospérité sert de tremplin à notre puissance. Cela est avantageux pour nos forces armées, garantit nos efforts en matière de diplomatie et de développement et sert de source principale à notre influence dans le monde » (La Maison Blanche, 2010, 9). Si l'économie est fluctuante, il est difficile à un État de vraiment défendre sa souveraineté. L'État peut devenir vulnérable aux menaces s'il dépend de débiteurs étrangers. La force de l'économie canadienne, ainsi que la sécurité nationale du pays reposent sur la fiabilité de ses relations commerciales avec les États-Unis. Compte tenu qu'environ 75 pour cent des exportations canadiennes de marchandises sont destinés au Sud (Jiang, 2019), la menace d'une perturbation majeure au commerce nord-américain a rapidement capté l'attention des Canadiens et de leurs dirigeants.

Un accord de libre-échange avec les États-Unis, prévisible, fiable et qui fonctionne bien, permet à l'alliance canado-américaine de demeurer l'une des plus solides au monde. Le régime de libre-échange trilatéral intègre notamment des chaînes conjointes d'approvisionnement des industries de fabrication des secteurs de l'automobile, de la défense et de l'aérospatiale. Une détérioration des relations commerciales canado-américaines aurait eu un effet direct dans l'ensemble de l'écosystème canadien de sécurité nationale : le mouvement des personnes, les industries de défense conjointe, le partage du renseignement, les opérations conjointes, le partage de la technologie et des talents. Une détérioration permanente des échanges avec les États-Unis aurait eu un effet néfaste et profond sur l'économie canadienne et obligé le gouvernement à procéder rapidement à une diversification vers d'autres marchés, entraînant potentiellement des relations commerciales plus marquées avec des pays moins harmonisés aux intérêts et aux valeurs du Canada. Trouver les modalités et décider de faire du commerce avec ces pays n'est plus un simple exercice théorique; on peut dire qu'il est maintenant au cœur du débat sur la sécurité nationale de ces dernières années (notamment en ce qui a trait à la Chine).

Globalement, le processus de négociation avec les États-Unis et le Mexique a été marqué par un niveau remarquable d'unité nationale et de collaboration entre les partis. L'un des éléments clés a été la création proactive par le gouvernement du conseil de l'ALENA<sup>3</sup>, qui

comptait des représentants « poids lourds » de l'opposition, par exemple la dirigeante provisoire récente des conservateurs, Rona Ambrose, l'ancien ministre conservateur de l'Industrie, James Moore, d'anciens représentants de haut niveau du NPD, ainsi que des meneurs du monde des affaires et des syndicats. La composition du conseil laissait transparaître une stratégie délibérée pour promouvoir l'unité entre les partis. De plus, l'harmonisation des partis a été servie par l'entente de ceux-ci concernant le résultat souhaité, ainsi que sur les moyens généraux d'y parvenir.

Il existe un autre facteur qui peut expliquer l'absence relative de lutte partisane au cours des négociations de l'accord de libre-échange, à savoir la participation des députés favorables, des premiers ministres et des intervenants précédents de toutes les couleurs dans un rapprochement coordonné à l'endroit des intervenants étasuniens à tous les paliers du gouvernement et avec les entreprises et les syndicats : une approche « Équipe Canada ». Lorsqu'il s'agit des relations canado-américaines, les Canadiens n'ont pas à dépendre d'ambassades ou de voies diplomatiques officielles — chacun peut être mis à contribution pour influencer sur son propre univers. Si les intérêts des intervenants politiques sont généralement alignés — comme dans le cas des négociations de l'ALENA — cette approche fructueuse renforce la position du Canada. En septembre 2017, une délégation composée de députés de tous les partis a rencontré les membres de la Chambre des représentants des É.-U. à Washington, DC, pour faire ressortir l'importance de maintenir un libre-échange solide en Amérique du Nord (Parlement du Canada, 2017). Les premiers ministres conservateurs se sont également rendus à Washington en février 2019 pour assister à une réunion de l'association nationale des gouverneurs (National Governors Association) et exercer des pressions au nom du Canada (Premiers ministres du Canada, 2019). La renégociation de l'ALENA est un exemple de politique s'arrêtant au ras de l'eau, en fait même à des kilomètres avant. Cet alignement improbable entre les partis (compte tenu de la controverse précédente concernant la première mouture de l'ALENA et même l'Accord économique commercial global Canada-Union européenne) permet au Canada de parvenir à une position plus uniforme en matière de sécurité nationale.

## Conclusion

Promouvoir l'unité nationale exige la mobilisation réelle de l'opposition : des structures qui accordent aux députés de l'opposition, aux personnalités politiques provinciales et aux intervenants un rôle réel dans le processus diplomatique. Tous ces intervenants politiques peuvent recourir à cette participation pour faire la preuve de leur autorité et de leur influence — ce qui peut être politiquement dérangeant pour le gouvernement. Néanmoins, leur participation est essentielle.

Notre réflexion portait sur deux études de cas où une faible polarisation partisane a permis de renforcer la sécurité nationale. Pourtant, il existe nombre d'exemples où la polarisation a eu le dessus. Le boycott temporaire du CPSNR relève d'une querelle partisane qui nous a fait rater l'occasion de renforcer la sécurité nationale du Canada. Le comité parlementaire maintenant défunt sur les relations Canada-Chine était une marmite à pression de luttes partisans qui ont sapé la capacité du Canada d'offrir un front uni face à une Chine de plus en plus autoritaire. Aurait-il été possible que les choses se passent autrement dans ces comités? Même si la partisanerie ne peut (et ne devrait pas) être éliminée, le Canada peut renforcer certains mécanismes afin d'améliorer la confiance dans les processus de sécurité nationale — tant de la part des parlementaires que du grand public. Le rôle et la structure particulière du CPSNR devraient être maintenus. Sa structure innovante de rapport au pouvoir exécutif, avec son propre secrétariat, unique même dans les systèmes de Westminster, a été conçue pour favoriser la collaboration entre les parlementaires. La loi portant création du CPSNR, qui doit être revue en 2022, doit être actualisée pour assurer l'autonomie des recherches et des rapports du comité (Shull et Wark, 2021), tout en faisant en sorte que ses rapports publics demeurent non classifiés.

Il faudrait également étudier des stratégies différentes pour vérifier si le changement culturel peut être mis à profit entre les partis sur les questions de sécurité nationale. Les mécanismes institutionnels dotés de fonctions de révision, par exemple le CPSNR, ont leur importance et constituent une tentative viable d'inclure les parlementaires dans l'examen de la sécurité nationale et des communications

afférentes, mais leur mandat est trop centré sur le processus, sans la moindre discussion globale sur les objectifs stratégiques que le comité doit atteindre. L'une des initiatives possibles est de tenir une réunion périodique structurée sur la sécurité nationale au début de chaque session parlementaire entre le premier ministre et les chefs des partis d'opposition, de manière à encadrer le travail du CPSNR. La discussion pourrait être en grande partie confidentielle, suivie par une déclaration publique par consensus, qui inciterait les dirigeants à trouver un terrain d'entente et à formuler des objectifs conjoints sur la sécurité nationale. L'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis St. Laurent, lançait en 1947, dans la conférence Gray, cet avertissement : [*traduction*] « nos politiques extérieures ne doivent pas détruire notre unité » (St. Laurent, 1947). De nos jours, la maxime devrait être interprétée en sens inverse. Au lieu de cela, nous veillons à ce que nos dissensions nationales ne détruisent pas nos politiques extérieures.

---

### NOTES

1 Voir [www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra).

2 Voir [https://canada.mid.ru/en/countries/dvustoronnie\\_otnosheniya/](https://canada.mid.ru/en/countries/dvustoronnie_otnosheniya/).

3 See [www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/membres\\_du\\_comitedelalenaenouvellesnominationsdiplomatiques.html](http://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/membres_du_comitedelalenaenouvellesnominationsdiplomatiques.html).

### OUVRAGES CITÉS

Blackwill, Robert D. et Philip H. Gordon. 2018. *Containing Russia*. New York, NY: Council on Foreign Relations. [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR80\\_BlackwillGordon\\_ContainingRussia.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR80_BlackwillGordon_ContainingRussia.pdf).

Boissonnault, Randy. 2022. « Situation in Ukraine ». Edited Hansard 151 (020). House of Commons. 44th Parliament, 1st Session, le 31 janvier. [www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/44-1/house/sitting-20/hansard](http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/44-1/house/sitting-20/hansard).

Canada's Premiers. 2019. « Canada's Premiers to Visit Washington, D.C. on February 22–23 ». Communiqué, le 19 février. [www.canadapremiers.ca/canadas-premiers-to-visit-washington-d-c-on-february-22-23/](http://www.canadapremiers.ca/canadas-premiers-to-visit-washington-d-c-on-february-22-23/).

Carment, David et Joseph Landry. 2016. « Diaspora and Canadian Foreign Trade Policy ». Dans *The Harper Era in Canadian Foreign Policy*, révisé par Adam Chapnick et Christopher J. Kukuca, 210–30. Vancouver, BC: UBC Press.

Dawood, Yasmin. 2021. « Combating Foreign Election Interference: Canada's Electoral Ecosystem Approach to Disinformation and Cyber Threats ». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 20 (1): 10–31. doi:10.1089/elj.2020.0652.



- Fife, Robert et Steven Chase. 2021. « Opposition parties want documents on fired Winnipeg scientists when Parliament resumes ». *The Globe and Mail*, le 3 novembre. [www.theglobeandmail.com/politics/article-opposition-parties-want-documents-on-fired-winnipeg-scientists-when/](http://www.theglobeandmail.com/politics/article-opposition-parties-want-documents-on-fired-winnipeg-scientists-when/).
- Freeland, Chrystia. 2015. « Affaires étrangères ». Hansard révisé 147 (177). Chambre des Communes. 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session. Le 23 février. [www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-2/chambre/seance-177/debats](http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-2/chambre/seance-177/debats).
- Ibbitson, John. 2014. « Harper's foreign policy: Ukraine and the Diaspora vote ». Opinion, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, le 19 mars. [www.cigionline.org/articles/harpers-foreign-policy-ukraine-and-diaspora-vote/](http://www.cigionline.org/articles/harpers-foreign-policy-ukraine-and-diaspora-vote/).
- Jiang, Kevin. 2019. « Highlights of Canada's 2018 Merchandise Trade Performance ». Bureau de l'économiste en chef, le 25 juin. [www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste/highlights\\_trade-2018-faits\\_saillants\\_commerce.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/economist-economiste/highlights_trade-2018-faits_saillants_commerce.aspx?lang=eng).
- La Maison Blanche. 2010. *National Security Strategy*. Mai. [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).
- Marsden, Paul. 2021. « Lost and Fonds: Our national archives' poor record ». *Literary Review of Canada*, mai. <https://reviewcanada.ca/magazine/2021/05/lost-and-fonds/>.
- National Post*. 2014. « Conservatives get flak for sending 'partisan' delegation to Ukraine ». *National Post*, le 27 février. <https://nationalpost.com/news/politics/conservatives-get-flak-for-sending-partisan-delegation-to-ukraine>.
- Parlement du Canada. 2017. « Des législateurs canadiens rencontrent des membres du congrès des États-Unis ». Communiqué, le 26 septembre. [www.parl.ca/DocumentViewer/fr/All/communiqu/9103334](http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/All/communiqu/9103334).
- St. Laurent, Louis S. 1947. *The Foundations of Canadian Policy in World Affairs*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Schultz, Kenneth A. 2017. « Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy ». *The Washington Quarterly* 40 (4): 7–28. doi:10.1080/0163660X.2017.1406705.
- Shull, Aaron et Wesley Wark. 2021. *Reimagining a Canadian National Security Strategy*. CIGI Special Report. Waterloo, ON: CIGI. [www.cigionline.org/publications/reimagining-a-canadian-national-security-strategy/](http://www.cigionline.org/publications/reimagining-a-canadian-national-security-strategy/).
- Stober, Eric. 2022. « Majority of Canadians are open to assisting Ukraine, poll finds ». *Global News*, le 24 janvier. <https://globalnews.ca/news/8533168/ukraine-canada-aid-poll/>.
- West, Leah, Stephanie Carvin et Thomas Juneau. 2022. « National security can't become a tool of partisan feuding ». *The Globe and Mail*, le 12 janvier. [www.theglobeandmail.com/opinion/article-national-security-cant-become-a-tool-of-partisan-feuding/](http://www.theglobeandmail.com/opinion/article-national-security-cant-become-a-tool-of-partisan-feuding/).

#### À PROPOS DE L'AUTEURE

Laurence Deschamps-Laporte est professeure invitée en sciences politiques et chercheuse invitée au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal. Elle a été conseillère de trois ministres des Affaires étrangères et a agi comme chef de cabinet en 2019–2020. Auparavant, elle était consultante chez McKinsey & Compagnie, où elle s'occupait surtout d'organisations philanthropiques ou du secteur public de par le monde. Elle détient un PhD et une maîtrise en philosophie de l'Université d'Oxford où elle était boursière de la Fondation Rhodes. Elle a publié récemment « Le retour au terrain comme condition de déploiement d'une politique étrangère féministe canadienne » dans *Études Internationales*.

Il peut être ennuyeux d'édifier une infrastructure fondée sur la collaboration internationale, mais n'oublions pas que cela doit être l'objectif de tous les amoureux de la paix, de rendre le monde plus ennuyeux.



Holmes, « The Future of the American Empire », *International Perspectives* 16 (janvier/février 1988): 7





## Conclusion

# Imaginer un monde meilleur

Adam Chapnick et Aaron Shull

**L**a présente série d'essais s'inscrit à un moment difficile de l'histoire. Le monde a été ravagé par la pandémie de la COVID-19, le changement climatique continue de dévaster sans relâche les collectivités et la guerre d'agression de Vladimir Poutine en Ukraine a imposé des souffrances à d'innombrables civils. Ce sont trois catastrophes qui posent des défis graves en eux-mêmes mais qui, en soi, sont aussi les indicateurs d'un ordre mondial dont les structures institutionnelles sont devenues de plus en plus tendues. Une partie du problème est que les systèmes vieillissent et que les liens avec le passé s'usent au fil du temps. Le plus ironique est que les actions des États-Unis ont également contribué au problème, même si c'est sous l'égide des dirigeants de ce pays que ces institutions ont été créées.

Ainsi que le font ressortir les essais de la présente série, ce qui n'a pas changé, c'est la mesure dans laquelle les intérêts nationaux du Canada sont le plus facilement servis dans le cadre d'un système international prévisible et fondé sur des règles. Le fait est, comme le soutenait précédemment l'un d'entre nous (Shull et Den Tandt, 2021), que l'administration Trump a eu un effet profondément déstabilisateur pour les Canadiens et le monde qui nous entoure, l'agression protectionniste de nos voisins du Sud sur les industries de l'aluminium et de l'acier du Canada n'étant que les exemples les plus évidents. Il y a eu mépris véritable à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Accord de Paris et des diverses institutions de libre-échange, notamment l'Accord de libre-échange nord-américain et le Partenariat transpacifique.

# Ce qui n'a pas changé, c'est la mesure dans laquelle les intérêts nationaux du Canada sont le plus facilement servis dans le cadre d'un système international prévisible et fondé sur des règles.

Ce genre d'approche « America First » (L'Amérique d'abord) et le chacun pour soi dans chaque pays en matière de gouvernance mondiale, est incompatible avec les défis posés par les menaces sans agents, par exemple le changement climatique et la pandémie. Le monde est trop interconnecté et les risques qu'affrontent les États aujourd'hui sont trop omniprésents.

De plus, notre échec collectif à soutenir l'ordre international a aidé certains de ces acteurs les plus néfastes. Au moment où nous écrivons ces lignes, les actes de la Russie en Ukraine ont poussé le monde plus près qu'il ne l'a jamais été d'un conflit mondial — et même nucléaire — depuis la Seconde Guerre mondiale. Peu importe le défi, que ce soit le soutien faiblissant pour les institutions mondiales, les menaces sans agents ou les perturbateurs autoritaires, la solution demeure la même : leadership, action collective et compétence. Dans un monde marqué par la multipolarité, l'apport de chaque État, grand ou petit, a son importance.

Les auteurs de la présente série d'essais estiment, à juste titre, que le Canada ne peut être un observateur passif dans ce qui s'en vient. Le monde a désespérément besoin d'instances contributrices responsables, compétentes et internationales, et nous espérons que la présente série jettera au moins un petit éclairage sur la voie à suivre.

---

#### OUVRAGE CITÉ

Shull, Aaron et Michael Den Tandt. 2021. « Is US President Joe Biden Good or Bad for Canada? » Opinion, Centre pour la gouvernance dans l'innovation internationale, le 13 décembre. [www.cigionline.org/articles/is-us-president-joe-biden-good-or-bad-for-canada/](http://www.cigionline.org/articles/is-us-president-joe-biden-good-or-bad-for-canada/).





La question persistante de savoir si les Nations Unies font du bon travail, que les sondeurs simplistes ne cessent de poser à leurs publics, ne va pas dans le bon sens. Les Nations Unies ne peuvent rien faire; seuls ses membres le peuvent. Les institutions internationales ne sont pas des fins en elles-mêmes, mais des moyens en vue d'un objectif final. Elles ne sont pas autopropulsées; elles doivent être utilisées avec sagesse et clairvoyance.

---

Holmes, *No Other Way: Canada and International Security Institutions* (Toronto: Centre for International Studies, 1986), 6