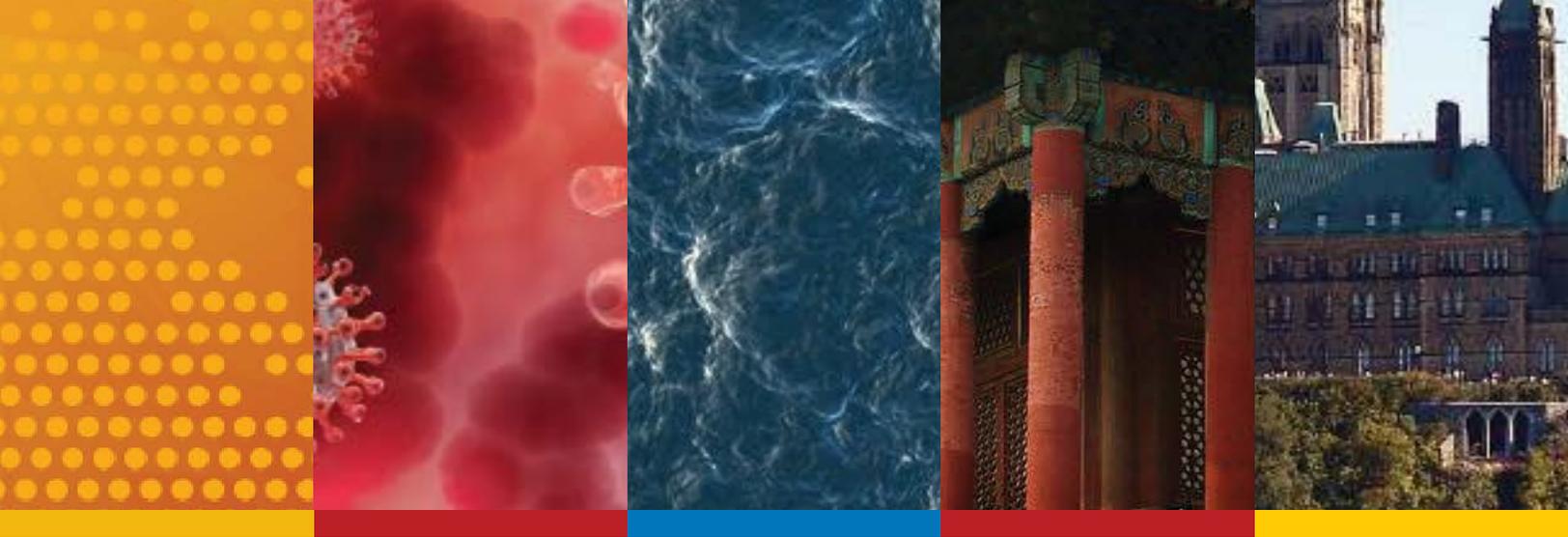


# Le monde d'après ?

La coopération internationale et la gestion des menaces traditionnelles et émergentes

**OUVRAGE COLLECTIF ISSU DU 2<sup>E</sup> COLLOQUE ANNUEL  
DU RÉSEAU D'ANALYSE STRATÉGIQUE**



## Table des matières

Introduction .....	2
<i>Stéfanie von Hlatky et Justin Massie</i>	
Le (dés)ordre du monde post-COVID-19 : Un guide de l'engagement international du Canada pour l'année à venir .....	5
<i>Kerry Buck</i>	
De l'Atlantique au Pacifique : Une nouvelle posture stratégique pour le Canada .....	13
<i>Zachary Paikin</i>	
L'hégémonie de la Chine et la stratégie indopacifique du Canada .....	19
<i>Srdjan Vucetic</i>	
Pour sa politique internationale, le Canada doit faire des choix difficiles .....	24
<i>Émile Lambert-Deslandes</i>	

La thématique du deuxième colloque annuel du Réseau d'analyse stratégique (RAS), tenu les 9-10 décembre 2021, se penchait sur les transitions qui ont marqué la politique internationale. D'abord, plusieurs pays ont entamé une transition post-pandémique, choisissant un allègement des restrictions en matière de santé publique. Nos expert.e.s, tout au long de l'année, ont remarqué les effets marqués de la COVID-19 sur bien des activités en matière de sécurité et de défense, comme par exemple les opérations que mènent les Forces armées canadiennes au Canada et à l'étranger.

D'autre part, l'année 2021 a aussi connu des tendances plus prononcées et inquiétantes au niveau de la compétition entre grandes puissances et un affaiblissement de la démocratie à l'échelle mondiale. Force est de constater que le Canada doit conjuguer avec un environnement de sécurité toujours plus complexe. Comme le note Kerry Buck, ancienne ambassadrice du Canada à l'OTAN, dans ce collectif, cet environnement connaît plusieurs défis qui ne se sont qu'exacerbés avec la pandémie : « premièrement, la plupart des pays se sont repliés sur eux-mêmes; deuxièmement, dans de nombreux pays, la démocratie et la cohésion sociale ont été ébranlées; et, troisièmement, l'ordre mondial devient plus imprévisible, avec des dynamiques de pouvoir changeantes parmi les principaux acteurs et de nouvelles sources d'instabilité. »

Et prenant compte de ces principaux acteurs, la compétition accrue entre grandes puissances ne fait que réduire la marge de manœuvre d'une puissance moyenne comme le Canada. Vers la fin de l'année 2021, la présence militaire de la Russie, près des frontières de l'Ukraine, inquiétait. Quelques mois après, la Chine exprimait son amitié « sans limite » pour la Russie, y laissant la voie libre pour son agression du 24 février 2022. Les signes de cette dégringolade sécuritaire étaient visibles lors du colloque et les efforts diplomatiques de dernière minute, qu'ils aient été déployés par le président Biden ou le Président Macron, n'ont guère porté fruit par la suite.

L'article de Zachary Paikin note que ces événements imposent des contraintes encore plus fortes sur le Canada : « La réduction des options politiques limite désormais la capacité du Canada à poursuivre ses intérêts nationaux, alors même que le paysage international est passé d'une transition graduelle de l'ordre à une



Stéfanie von Hlatky



Justin Massie

instabilité et une insécurité totale dans le sillage de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. » Pourtant, la posture du Canada face à l'Ukraine est sûrement l'un des seuls dossiers où la politique étrangère et de défense avait une réelle cohérence stratégique. Si pendant des années, nous avons pu questionner l'efficacité d'une mission axée sur la formation militaire en Ukraine, il ne reste plus aucun doute sur le bien-fondé de cette mission.

Pareillement, l'alignement stratégique du Canada envers l'OTAN, et son repli du côté de l'ONU, semble avoir été le bon pari. Là où le Canada demeure toujours dans l'incertitude quant à son orientation stratégique réside dans la région de l'Indopacifique. Et malgré l'élaboration d'une stratégie canadienne axée sur cette région, il y aura des choix difficiles à faire, car le Canada n'est pas une puissance à portée mondiale, malgré la rhétorique qui nous parvient parfois d'Ottawa. Srdjan Vucetic s'exprime très clairement sur le fait selon lequel les engagements du Canada sont difficiles à réconcilier avec ses moyens : « En effet, les promesses de partage du fardeau de l'alliance que le Canada fait pour garder l'Indopacifique 'libre et ouvert' affectent par définition des promesses similaires faites dans d'autres contextes – de la modernisation du NORAD au prochain concept stratégique de l'OTAN et au plan d'action sur les changements climatiques. »

Il faut au moins essayer de clarifier les orientations stratégiques du Canada et d'effectuer des choix mieux arrimés aux capacités diplomatiques, économiques et militaires à sa disposition. Il est maintenant nécessaire que le Canada identifie clairement qui sont les menaces principales, comme le font ses alliés. La Russie a chassé toute ambiguïté qui planait sur son statut, mais qu'en est-il de la Chine ? L'identification d'une menace contribue à plus de clarté stratégique. Au-delà de la menace que représente la Russie, l'une des premières étapes est de reconnaître, à la fois au niveau gouvernemental et dans la sphère publique, que le Canada se fait quotidiennement attaquer en dessous du seuil de la guerre, que cela soit dans le cyberspace ou l'espace extra-atmosphérique. En effet, le gouvernement canadien ne donne d'orientations claires qu'en période de guerre, mais se retrouve au dépourvu en crise dans la zone grise et le domaine de l'information. Il doit ainsi améliorer sa capacité d'anticipation par l'articulation claire de ses intérêts et de ses priorités en amont des crises.

Maintenant qu'un processus de révision de la politique de défense a été annoncé, le RAS tient à ce que ce processus ouvre la porte à de réels débats, ainsi qu'une réflexion profonde sur l'orientation stratégique du Canada, accompagnée d'un engagement du public qui devrait se montrer plus prononcé dans le contexte de la guerre en Ukraine. L'objectif à atteindre est de réduire le mur à l'intérieur du gouvernement entre le niveau politique et la fonction publique, entre les partis politiques et entre le gouvernement et les universitaires, les experts et la société civile canadienne, un objectif qui est au cœur du mandat que s'est donné le RAS.

Un énoncé de politique de défense mis à jour est également un exercice de diplomatie publique, tant international que national, servant à signaler les enjeux et les objectifs de politique étrangère importants pour le Canada. Ainsi, il faut choisir les dossiers sur lesquels le Canada a un intérêt et un avantage comparatif particulier pour arriver à une approche cohérente de l'ensemble du gouvernement du Canada en ce qui concerne son engagement international. Il faut sortir de l'approche de la politique internationale par les performances, comme le Canada a réussi à le faire avec la crise en Ukraine. Mais dans d'autres régions, l'engagement du Canada ne bénéficie pas d'une telle crédibilité. Par exemple, si le Canada décide de renouveler son engagement sur le continent africain, ou encore au Moyen-Orient, il doit offrir des contributions plus ciblées qui passent par une meilleure compréhension de la diversité des contextes locaux.

Il est aussi important de constater que le Canada n'est non plus à l'abri des menaces sécuritaires sur son propre territoire. Il fait face à une recrudescence des cyberattaques le ciblant, ce qui nécessite la mobilisation de ressources pour protéger les infrastructures essentielles. D'autre part, il est impératif d'élaborer une nouvelle stratégie de cybersécurité, ainsi qu'une réflexion sur l'avenir du NORAD dans la cadre d'une vision innovante de ce qu'est la défense continentale. Les investissements sont visibles, et ils ont été bonifiés lors de l'annonce du budget fédéral de 2022, mais ceux-ci demeurent insuffisants et ne sont pas appuyés d'une vision stratégique cohérente et clairement articulée. Le texte d'Émile Lambert-Deslandes élabore justement une panoplie de questions pour nourrir ces réflexions, notamment en nous poussant à s'interroger sur « quelle devrait être la relation avec les États-Unis, si le [Canada] est prêt à investir pour devenir un membre productif de ses alliances et si ses valeurs devraient servir comme objectifs de sa politique internationale. » Répondre à ce type de questions représente un défi de taille auquel le RAS peut contribuer, en préparant la tenue de son troisième colloque annuel le 22 septembre 2022.

# LE (DÉS)ORDRE DU MONDE POST-COVID-19 :

Un guide de l'engagement  
international du Canada  
pour l'année à venir

C'est la première fois en un peu moins de deux ans que je me trouve dans une pièce, face à face avec un groupe de personnes. Pendant la majeure partie de ces deux années, nous avons tous vécu une existence surréaliste et déconnectée, en essayant de nous protéger, nous et nos familles, d'une menace existentielle pour notre santé. Beaucoup d'entre nous ont perdu des proches à cause de la maladie. Beaucoup ont perdu leur emploi. La fonction publique a travaillé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pendant des mois, pour tenter de protéger les Canadiens des répercussions sanitaires, économiques et sociales du virus. Et bien que nous ne soyons pas encore complètement sortis de la plus grave pandémie observée depuis un siècle, nous revenons lentement à une nouvelle normalité.

J'aimerais donc réfléchir à ce que pourrait être cette nouvelle normalité pour le monde et proposer une prescription pour l'engagement international du Canada au cours des prochaines années.

Je suis entrée au ministère des Affaires extérieures du Canada en 1991. Au risque de passer pour la « voix âgée de la sagesse », mon travail de diplomate canadienne a touché la plupart des événements que les spécialistes des relations internationales citent comme ayant fondamentalement réorganisé la politique mondiale de l'après-guerre – des périodes comme l'éclatement de l'ancienne Union soviétique, les attentats du 11 septembre, le printemps arabe ou la crise financière de 2008. J'aime à dire que je suis comme le Forrest Gump du service extérieur canadien – ayant été témoin de la réponse du Canada à la plupart de ces événements transformateurs et y ayant travaillé.

La question à laquelle j'ai réfléchi est de savoir comment la pandémie va changer notre monde. Sommes-nous à nouveau témoins d'un « moment charnière de l'histoire », où les éléments fondamentaux des relations internationales vont changer en un temps dramatiquement court ? Et la question plus difficile à laquelle j'ai réfléchi est de savoir comment le Canada s'intègre dans ce nouveau monde; comment cela pourrait changer l'engagement international du Canada, et si le Canada dispose des outils, des politiques et des personnes dont il a besoin pour continuer à protéger et à promouvoir les intérêts canadiens sur la scène internationale.



Kerry Buck

Passons donc à la première grande question : que signifie la COVID-19 pour l'ordre mondial ? Les universitaires ont tendance à graviter entre deux pôles – pour certains, la pandémie est une crise qui va redistribuer les cartes, produisant une réorganisation fondamentale du système mondial, tandis que pour d'autres, les principes de base de l'ordre international resteront sensiblement les mêmes.

De mon point de vue, si la COVID-19 a mis à nu et accéléré certaines tendances, les principaux éléments constitutifs de l'ordre international restent intacts. Je vois trois grandes tendances au cours de la pandémie : premièrement, la plupart des pays se sont repliés sur eux-mêmes; deuxièmement, dans de nombreux pays, la démocratie et la cohésion sociale ont été ébranlées; et, troisièmement, l'ordre mondial devient plus imprévisible, avec des dynamiques de pouvoir changeantes parmi les principaux acteurs et de nouvelles sources d'instabilité. Ainsi, bien que l'ordre mondial n'ait pas été bouleversé, nous vivons une période imprévisible de changements et de surprises stratégiques. À mon avis, le Canada n'est pas aussi bien préparé qu'il devrait l'être pour continuer à influencer et à diriger dans cette « nouvelle normalité » du monde post-COVID-19.

## Permettez-moi d'aborder la question du repli des pays sur eux-mêmes.

Au lendemain de chacun des grands événements transformateurs que j'ai mentionnés, la coopération internationale a été rapide et approfondie. Et celle-ci a été largement canalisée par les organisations multilatérales :

- Par exemple, après la chute de l'URSS, il y a eu une coordination étroite entre les États occidentaux sur des choses comme le positionnement en matière de politique étrangère, sur la reconnaissance des nouveaux États et le soutien à la démocratie et sur la coopération avec la Russie. Une grande partie de cette coordination était bilatérale, mais elle était davantage canalisée par l'UE, l'OTAN et le G7.
- Un deuxième exemple : lorsque les risques de la crise économique de 2008 sont devenus apparents, la coordination entre les nations du G20 a permis de repousser l'effondrement du système financier international et de faire en sorte que les gouvernements ne se contentent pas de fortifier leurs propres économies, mais travaillent ensemble à des solutions.
- Et, au lendemain du 11 septembre, une action rapide a été menée à l'OTAN pour invoquer la défense collective et envoyer une surveillance aérienne en soutien aux États-Unis. Dans les années qui ont suivi le 11 septembre, en réponse à la montée des groupes terroristes organisés, il y a eu une coordination étroite par le biais de l'OTAN, de l'ONU, des initiatives régionales de lutte contre le terrorisme et des groupes transrégionaux ad hoc, comme la coalition anti-Daesh.

Le Canada profite de la multilatéralisation des crises, car elle lui permet de s'asseoir à la table et, dans les organisations structurées comme l'OTAN, d'avoir une voix et un droit de veto.

Que s'est-il donc passé avec la COVID-19 ? Compte tenu des réactions aux événements précédents, je me serais attendu à ce que deux choses connexes se produisent au Canada – et dans la plupart des pays : d'abord, une prise de conscience du caractère mondial de la menace et, ensuite, l'établissement du lien logique selon lequel les solutions doivent être mondiales. Mais la COVID-19 a été très différente.

Pour le Canada, l'approvisionnement en vaccins devait se faire à l'échelle mondiale puisque nous avons fermé notre propre capacité nationale il y a des décennies, mais notre réaction immédiate n'a cependant pas été d'adopter une approche mondiale. Nous nous sommes concentrés sur la vaccination de notre propre population en premier et avons pris nos propres décisions unilatérales sur les frontières. La politique de cette démarche est évidente. Quel dirigeant voudrait ou pourrait faire autrement ? Et notre gouvernement l'a fait brillamment : il a livré plus de doses que ce dont les Canadiens avaient besoin, en avance sur le calendrier et sur la plupart des autres pays du monde.

Mais il est également dans notre intérêt d'arrêter le virus dans d'autres pays : des variants du virus se développent dans les populations où l'on laisse la maladie se propager. Ces variants reviennent ensuite et constituent une menace immédiate et directe pour les Canadiens. Les solutions durables doivent donc, en fin de compte, être mondiales.

Toutefois, ce n'est que relativement tard dans la pandémie que le Canada a commencé à se concentrer sur les canaux multilatéraux pour coordonner le partage international des doses et contrer l'hésitation à se faire vacciner. D'autres pays donateurs ont largement suivi la même trajectoire que le Canada.

Qu'est-ce que cela signifie pour l'ordre mondial ? Le fait que les pays se soient presque entièrement repliés sur eux-mêmes, du moins pendant la première année de la pandémie, signifie-t-il que la coopération et le multilatéralisme ne sont plus les valeurs par défaut ?

Le fait que les pays se soient repliés sur eux-mêmes dans leur réponse immédiate à la COVID-19 est, je pense, dû à trois facteurs. Tout d'abord, la COVID-19 a représenté une menace existentielle pour des populations entières, obligeant les gouvernements à se concentrer sur leurs propres populations, rapidement. Cette situation est différente de celle des précédents événements majeurs et transformateurs que j'ai mentionnés, comme le 11 septembre ou la crise financière de 2008, où la menace était réelle, mais plus diffuse. La COVID-19 a également touché différents pays à différents moments, de sorte que la dynamique internationale créée par un événement catastrophique externe et discret a été plus lente à se former. Cette situation diffère de celle des précédentes épidémies d'Ébola ou du 11 septembre 2001, par exemple, où un consensus international s'est rapidement dégagé sur la gravité de la menace.

La troisième raison pour laquelle les pays ont tardé à se tourner vers les canaux multilatéraux est l'incapacité de l'OMS à faire face à la rapidité et à l'ampleur de la COVID-19. Bien qu'après Ébola, l'OMS ait amélioré sa capacité à réagir en premier aux urgences sanitaires mondiales, elle était débordée. De plus, la coordination pratique et la diplomatie coopérative à l'OMS ont été ralenties dans les premiers jours par d'autres facteurs géopolitiques, notamment la dynamique Chine-États-Unis.

Les spécialistes des relations internationales parlent depuis quelques années de l'effritement de l'ordre international libéral fondé sur des règles et de la mort lente du multilatéralisme. La COVID-19 est-elle donc un nouveau clou dans le cercueil de l'architecture internationale d'après-guerre ?

Je pense que nous ne sommes pas encore prêts à écrire la nécrologie du multilatéralisme.

En ce qui concerne la COVID-19, les pays commencent à se tourner lentement vers la coopération internationale et les solutions globalisées, par le biais d'initiatives comme le traité COVID-19 à l'OMS, les accords au G7 pour partager davantage de doses au niveau international ou pour s'attaquer aux chaînes

d'approvisionnement. Peut-être que les vagues de variants de la COVID-19 durant plus longtemps qu'aucun d'entre nous ne le voudrait où s'y attendait, ravivera l'idée que seules des solutions mondiales, partagées entre les pays et canalisées par des organismes multilatéraux, permettront de sortir le monde de la pandémie ?

Je pense que ce sera le cas. Ce que nous voyons autour de la COVID-19 n'est qu'un exemple de plus d'une tendance du multilatéralisme qui est en cours depuis un certain temps. Il s'agit d'une évolution où les États vont de plus en plus, et de manière pragmatique, « faire leur marché » pour trouver le bon moment, la bonne organisation internationale et le bon bloc de négociation au sein de ces institutions pour protéger leurs intérêts, promouvoir leurs valeurs ou trouver des solutions. C'est ce que j'appelle le « **multilatéralisme désordonné** », les États pouvant choisir « à la carte » parmi les groupes multilatéraux ou plurilatéraux. Les blocs de négociation qui étaient autrefois fixes sont devenus beaucoup plus fluides. Les États travaillent de plus en plus dans des coalitions d'intérêts interrégionaux et le clivage entre « l'Occident et le reste » est beaucoup moins clair ou distinct qu'il y a 20 ans. Et si, dans les négociations internationales, il est devenu plus difficile qu'il ne l'était dans les années 1990 ou au début des années 2000 d'obtenir un consensus sur certains éléments clés de « l'ordre international libéral » – les droits humains, par exemple, ou les missions de soutien de la paix à plus grande échelle – des progrès restent à faire. Par exemple, lors du dernier sommet de l'OTAN, tous les alliés ont convenu de mettre l'accent sur la sécurité climatique – d'après mon expérience, ce consensus aurait été inatteignable il y a encore cinq ans.

Si toutes ces évolutions rendent le multilatéralisme plus compliqué, elles ne le rendent pas pour autant moins efficace. Le fait est que la plupart des États recherchent toujours des solutions coopératives. Très peu d'États choisissent d'agir seuls – l'effet dissuasif ou le coût de l'unilatéralisme est encore trop élevé pour la plupart. C'est le cas même pour les superpuissances. Le président Biden paie un prix au niveau de sa réputation, autant dans son pays qu'à l'étranger, pour le calendrier unilatéral de retrait des États-Unis d'Afghanistan. Le président Trump avant lui a porté atteinte à la crédibilité des États-Unis par son approche unilatérale d'un processus de paix afghan défectueux. Lorsque les États choisissent d'agir unilatéralement, comme la Russie l'a fait en 2014 lorsqu'elle a envahi l'Ukraine, les canaux et les normes multilatéraux sont alors utilisés pour leur demander des comptes et faire pression pour qu'ils modifient leur comportement.

Pour des États comme le Canada, l'incitation permanente du multilatéralisme est qu'il amplifie notre influence. Plus nous nous replierons sur nous-mêmes, plus le Canada sera obligé de suivre l'exemple des autres.

Pour ces raisons, la majorité des pays, y compris le Canada, se tournent encore systématiquement vers les organismes multilatéraux pour trouver des solutions. Le principal point à retenir est que les États ne se détournent pas du multilatéralisme, mais qu'ils y participent différemment. Il s'agit simplement d'une version plus désordonnée – avec beaucoup plus d'États, beaucoup plus d'intervenants et des questions beaucoup plus complexes – qu'à l'époque où les organisations internationales ont été créées.

Dans cette nouvelle normalité post-COVID-19, du multilatéralisme désordonné, les États comme le Canada doivent être capables de bien faire certaines choses :

- Ils doivent clairement articuler leurs intérêts, afin de faire des choix stratégiques sur les forums internationaux et les partenariats à exploiter ; je note que le dernier examen intégré de la politique internationale canadienne remonte à 2005, soit à 17 ans.
- Ils doivent également diversifier leur gamme de partenariats afin de pouvoir compter sur un plus grand nombre d'amis, au-delà des clivages régionaux. Si le Canada dispose d'un atout unique dans son réseau transrégional d'États partenaires, il réussit moins bien à identifier les relations prioritaires en fonction de nos intérêts et ne les entretient pas systématiquement – la Corée du Sud ou le Mexique en sont deux exemples. Il en existe d'autres.
- Les États doivent également s'investir et s'engager en permanence dans les organisations internationales prioritaires pour créer des ouvertures et des relations afin de pouvoir protéger leurs intérêts lors des prochaines crises. Pour cela, il faut développer et conserver le corps diplomatique professionnel, doté de connaissances et de réseaux multilatéraux, et le déployer stratégiquement dans des organisations comme l'ONU ou l'OTAN. Le Canada n'y parvient pas bien.
- Un point plus large sur l'importance des connaissances et des réseaux. Dans un monde de flux et de surprise stratégique, pour que le Canada soit mieux à même d'anticiper et d'offrir une réponse, nous devons faire un meilleur travail de diplomatie. Les diplomates professionnels comprennent en profondeur les enjeux, les pays et les régions, ce qui leur permet d'identifier rapidement les possibilités pour le Canada d'influencer et de diriger. Ils utilisent ensuite leurs relations internationales établies au fil du temps pour transformer ces possibilités en actions sur le terrain, qu'il s'agisse de soutenir la paix, de créer de nouveaux marchés ou de développement. Trop de postes clés à Affaires mondiales sont occupés par du personnel temporaire, et la promotion et la rétention ne valorisent pas suffisamment les connaissances internationales des diplomates ou leurs réseaux internationaux.
- Je recommanderais non seulement de réévaluer nos priorités en matière de politique internationale, mais aussi de réfléchir à la façon dont nous faisons mieux la politique étrangère sur le terrain. Nous avons besoin d'un examen fonctionnel de haut en bas d'Affaires mondiales, par ceux qui ont l'expérience des affaires internationales, afin d'évaluer si nous développons les compétences, les personnes et la présence internationale dont nous avons besoin pour positionner le Canada afin qu'il s'épanouisse dans un monde où nous pourrions rapidement perdre notre pertinence, notre influence et notre capacité à prévoir les événements internationaux transformateurs et à nous y préparer.

## La démocratie secouée (pas remuée ?)

Permettez-moi d'aborder le deuxième effet de la COVID-19 que j'ai mentionné dans mon introduction – celui de l'augmentation de la polarisation et de la déstabilisation politique. **The Economist** a cité ce mois-ci une étude portant sur 133 pays ayant connu des pandémies ou des crises de santé publique entre 2001 et 2018. Il en ressort que l'agitation politique est une conséquence assez typique d'une pandémie et que cette agitation atteint généralement un pic deux ans après. Donc si vous pensiez que 2021 était une année difficile...

En fait, au cours des millénaires, les pestes et les pandémies ont systématiquement entraîné de graves bouleversements politiques. Dans l'Athènes antique, Thucydide a décrit la façon dont la peste a bouleversé les normes sociales : « Les hommes, ne sachant pas ce qui allait leur arriver... faisaient ce qu'ils voulaient, s'aventurant tranquillement dans ce qu'ils n'avaient fait auparavant que dans un coin ». « Dans ce cas, la

peste n'a pas seulement provoqué une montée de l'insouciance et un manque de retenue de la part de la société, mais aussi le déclin de l'empire ». Pensez-y lorsque vous essayez de comprendre ce qui peut se passer avec les foules anti-vaccins au Canada ou l'agitation politique au sud de la frontière.

Comme pour mon point sur le repli sur soi, la tendance des pays à s'éloigner de la démocratie était déjà bien amorcée avant la pandémie. L'indice annuel de Freedom House montre que la démocratie a reculé pour la quinzième année consécutive, et près de 75 % de la population mondiale vit dans un pays qui a connu une détérioration l'année dernière.

Ainsi, alors que pendant la guerre froide, on pouvait penser que l'Union soviétique et la Chine finiraient par succomber aux forces de la libéralisation et de la démocratie, la démocratie n'est plus considérée comme la solution par défaut. Nous assistons plutôt à une montée des tendances autocratiques, y compris chez de proches alliés du Canada. Nous constatons également une polarisation croissante au sein des pays, souvent à la suite de campagnes de désinformation conçues pour créer des divisions sociétales, parfois lancées depuis l'étranger. Je m'attends également à ce que de plus en plus de pays mettent en avant des visions concurrentes de la démocratie non libérale : une campagne de sources chinoises a commencé à apparaître ces deux dernières semaines, qui défend la version « plus efficace » de la démocratie chinoise, par opposition à celle des États-Unis.

Je pense que la conclusion à tirer est que la nouvelle normalité est celle où la démocratie est plus vulnérable. Et où la concurrence et les conflits autour des normes démocratiques se produisent de plus en plus dans les espaces d'information, marqués par le tribalisme numérique et une polarisation croissante.

## **Dans cette nouvelle normalité pour la démocratie, que doivent faire les États comme le Canada pour réussir à renforcer la démocratie ?**

Le Canada dispose d'atouts considérables en matière de démocratie stable et fonctionnelle. À titre d'exemple, il suffit de penser aux débats sur le décompte des voix lors de la dernière élection présidentielle américaine et de remercier Élections Canada. Mais lorsqu'il s'agit de soutenir la démocratie à l'étranger, nous avons été moins délibérés. Ma prescription pour le Canada est donc la suivante :

- Dans nos programmes de diplomatie, de sécurité et de développement, nous devons adopter une approche délibérée et coordonnée à l'échelle du Canada pour soutenir la bonne gouvernance à l'étranger. Il faut engager les provinces, les municipalités, les médias et le parlement; se concentrer sur les choses pour lesquelles le Canada est relativement bon, comme la mise en place des institutions essentielles à la démocratie;
- Ce faisant, prioriser les vulnérabilités, comme la mise en place de médias crédibles et indépendants, la surveillance des élections ou la lutte contre la corruption.
- Apprendre des autres, comme des pays baltes ou Taïwan, sur comment éduquer les populations, y compris la nôtre, à reconnaître la désinformation et à la contrer à l'aide d'outils numériques; construire nos propres outils réglementaires et promotionnels pour protéger l'internet tout en atténuant les divisions sociétales qu'il crée.

**Enfin, je terminerai par mon troisième point, en examinant quels pays sont en tête et lesquels sont à la traîne, quelle instabilité et quelles nouvelles menaces cela entraîne, et si le Canada est préparé.**

En ce qui concerne la dynamique du pouvoir international, depuis un certain temps déjà, la Chine et la Russie, de différentes manières, agissent de façon moins prévisible et nettement plus dangereuse que par le passé. À partir de 2008, la Russie a réinvesti dans son armée et a commencé à franchir les frontières européennes avec une force armée, d'abord en Géorgie en 2008, puis en Ukraine en 2014. Elle a également commencé à s'engager dans des tactiques de zone grise, comme l'ingérence dans les élections, la désinformation ou le soutien à des autocrates dans son voisinage immédiat. Et maintenant, elle fait de nouveaux essais en massant des troupes à la frontière de l'Ukraine. La Chine, sous la direction du président Xi Jin Ping, est également devenue plus musclée, plus visible et plus belliqueuse sur les fronts économiques, militaires et diplomatiques internationaux, mais avec une portée mondiale et une base économique qui dépassent de loin les capacités de la Russie. Dans le même temps, les États-Unis ont été relativement affaiblis – d'abord par le rejet des alliances et le soutien des dictateurs par le président Trump, mais aussi par des performances relativement faibles par rapport à la COVID-19. La confiance dans la compétence et la bonne gouvernance sont à certains égards une base du pouvoir au niveau international, et les États-Unis avaient pris du retard sur les deux. Il reste à voir s'il s'agit d'une tendance ou d'une aberration qui se corrigera d'elle-même. Alors que les principaux acteurs se disputent les places, une toile de fond complexe se dessine depuis des décennies, avec un nombre croissant d'États du Sud s'engageant de leur propre chef sur les questions mondiales. Contrairement à ce qui s'est passé au cours des décennies précédentes, aucun pays ou petit groupe de pays n'est suffisamment dominant pour fixer les règles à sa guise et à son image. En d'autres termes, même si la dynamique du pouvoir est en train de changer, il ne s'agit pas de la guerre froide de votre grand-père. C'est un monde où les acteurs sont beaucoup plus nombreux, où certains agissent de façon imprévisible et beaucoup plus dangereuse, et où le plus proche voisin du Canada pourrait finir par avoir moins de poids sur la scène internationale.

Ma prescription pour le Canada en ce qui concerne ces dynamiques changeantes de pouvoir géopolitique et ces nouvelles menaces pour la sécurité est triple :

- Premièrement, nous devons examiner de près les vulnérabilités spécifiques du Canada en matière de sécurité, établir des priorités et investir. Cela signifierait investir dans les actifs nécessaires pour protéger notre souveraineté dans un Arctique qui sera rendu plus accessible par les changements climatiques, et en même temps, travailler avec nos alliés et nos rivaux pour maintenir le réchauffement en dessous de 1,5 degré et faire de l'Arctique une zone sans conflit. Cela signifierait dépoussiérer notre expertise et nos références en matière de non-prolifération et de contrôle des armements afin de revigorer les normes internationales affaiblies face aux nouvelles technologies. Il faudrait renforcer nos capacités de renseignement et notre cyber-résilience. Cela signifierait de travailler à l'intérieur du Canada et avec d'autres pays pour renforcer la résilience sociétale face à l'instabilité et à la polarisation politique.
- Pour ce faire, nous devons accroître les connaissances en matière de sécurité au sein du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé. Je recommanderais des évaluations intégrées régulières des menaces et des risques qui examinent les secteurs de la sécurité, de la société, de l'environnement et de l'économie. Si des menaces pour la sécurité nationale peuvent émerger de domaines non traditionnels comme les changements climatiques, les pandémies ou les migrations de masse, alors notre analyse du renseignement doit être capable de prévoir les tendances à plus long terme, et notre architecture de sécurité nationale doit être suffisamment souple pour faire intervenir des acteurs de tous les secteurs et de tous les niveaux de gouvernement, au-delà des principaux acteurs de la sécurité nationale. Ici, comme pour notre politique internationale,

je note que le Canada n'a pas eu de révision de sa politique de sécurité nationale depuis 2006.

- Enfin, la réponse du Canada aux menaces pour la sécurité doit être complétée par nos politiques et notre posture d'engagement international. Et vice versa. Il n'y a pas une seule menace de sécurité chez nous qui n'ait pas des racines mondiales ou des solutions mondiales. Plus nous nous replierons sur nous-mêmes, plus le Canada sera obligé de suivre l'exemple des autres sur la scène internationale. Et ce serait une erreur de suivre l'exemple des États-Unis – non seulement cela ferait de nous un État client, mais ce serait également risqué si le leadership des États-Unis – ou même leur stabilité politique – venait à s'effriter.

Nous nous sommes déjà taillé notre propre place dans le monde. Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, nous avons fait le travail nécessaire pour définir nos objectifs politiques et créer un espace distinct pour le Canada dans l'architecture internationale qui se construisait à l'époque. Depuis lors, nous avons réussi à diriger et à influencer de façon constante. Le Canada dispose d'atouts importants, mais n'est pas une grande puissance. Nous avons appris qu'une approche de l'engagement international consistant à « marcher silencieusement et porter un gros bâton » ne fonctionne pas pour nous. La diplomatie du mégaphone – « marcher bruyamment et porter un petit bâton » ou prendre trop de temps pour tenir ses engagements – donne des résultats limités et nuit à la crédibilité.

C'est pourquoi, si dans certains cas, la force internationale du Canada s'est manifestée par des chiffres, le plus souvent, le Canada s'est fait remarquer par ses idées « canadiennes » et sa diplomatie efficace, soutenues par des actions concrètes : plus d'un exemple me vient à l'esprit – le leadership canadien sur le traité d'Ottawa sur les mines terrestres, la sécurité humaine, la protection des civils, les femmes, la paix et la sécurité, nos déploiements à Kandahar et lors du tremblement de terre en Haïti, notre initiative sur la mortalité maternelle et infantile ou notre groupement tactique en Lettonie.

Les deux années que nous avons passé enfermés dans nos maisons et dans nos pays à nous occuper de la COVID-19 nous offrent maintenant une fenêtre d'opportunité. Le Canada peut conserver la position d'influence et de leadership qu'il occupe depuis longtemps. Mais nous devons nous adapter à cette nouvelle normalité d'un monde en mutation et nous préparer à des surprises stratégiques. Pour cela, nous devons réinvestir dans nos capacités, nos personnes et nos réseaux.

# DE L'ATLANTIQUE AU PACIFIQUE

Une nouvelle  
posture stratégique  
pour le Canada

En 2015, le premier ministre Justin Trudeau a déclaré de façon célèbre que le Canada était « de retour » sur la scène mondiale. Pourtant, plus de six ans après le début de son mandat, les limites de la politique étrangère du Canada sont devenues évidentes.

En plus de n'avoir que 58 casques bleus déployés en date d'octobre 2021, un deuxième échec consécutif dans la course à un siège au Conseil de sécurité a soulevé des questions sur l'avenir de l'influence multilatérale du Canada. Le corps diplomatique du pays a également connu une décennie de déclin : ce n'est qu'en 2021 que le nombre d'employés d'Affaires mondiales Canada a finalement retrouvé son niveau de 2010. Et contrairement à certaines attentes, les relations canado-américaines ne sont pas devenues toutes roses après le départ de Donald Trump.

La réduction des options politiques limite désormais la capacité du Canada à poursuivre ses intérêts nationaux, alors même que le paysage international est passé d'une transition graduelle de l'ordre à une instabilité et une insécurité totale dans le sillage de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Cette situation exige une position stratégique nationale plus clairement définie, à la mesure des ressources limitées du Canada. À cette fin, le Canada devrait (1) réorienter sa contribution à l'OTAN vers la défense de l'Amérique du Nord et (2) définir une vision de l'ordre régional en Asie axée sur le commerce et la diplomatie inclusive.

## Définir le défi

Bien que le Canada doive s'efforcer de maintenir une présence diplomatique dans tous les pays, il n'y a véritablement que trois régions d'importance stratégique pour le Canada : l'Europe, l'Amérique du Nord (y compris l'Arctique) et l'Asie.

En particulier, l'indépendance de la politique étrangère canadienne au cours de ce siècle dépendra de la capacité d'Ottawa à s'imposer en Asie – théâtre géostratégique central du monde, d'où la population canadienne en est de plus en plus issue. Bien que la concurrence entre les États-Unis et la Chine soit actuellement très présente dans la région, l'équilibre naturel des forces en Asie est multipolaire, ce



Zachary Paikin

qui permet à de nombreux États de jouer un rôle dans l'établissement des règles du jeu. Cette situation contraste avec la lutte binaire qui oppose depuis longtemps l'OTAN et la Russie en Europe, et qui pourrait se transformer en une véritable guerre froide après la décision de Vladimir Poutine d'envahir l'Ukraine.

La structure multipolaire émergente des affaires mondiales renforce l'importance du régionalisme. C'est d'autant plus vrai que l'existence des armes nucléaires limite la capacité des grandes puissances à exercer la force militaire les unes contre les autres et rend donc les puissances régionales plus influentes, presque par défaut. Également, si une conception binaire de la concurrence entre grandes puissances – opposant un monde démocratique dirigé par les États-Unis à un axe sino-russe autoritaire – peut être attrayante, Moscou et Pékin n'ont pas les mêmes doctrines stratégiques ni la même vision de l'ordre international. La guerre en Ukraine pourrait in fine rapprocher la Russie et la Chine, mais Pékin a jusqu'à présent cherché à équilibrer son partenariat stratégique croissant avec Moscou avec le désir de préserver des liens économiques et technologiques avec l'Occident.

Toutes ces dynamiques favorisent l'émergence de systèmes de sécurité euro-atlantique et Asie-Pacifique qui fonctionnent selon des dynamiques et des principes distincts. En d'autres termes, il n'existe pas « d'ordre international fondé sur des règles » unique que le Canada doit défendre. Les impératifs stratégiques d'Ottawa varieront d'une région à l'autre, de la même manière que les relations du Canada avec la Russie et la Chine doivent être considérées séparément plutôt que d'être mises dans le même sac. La Chine est une puissance montante ; la Russie ne l'est pas. Le Canada abrite une importante communauté chinoise, et non pas une importante communauté russe. Et contrairement à la question des relations avec la Chine, les deux plus grands partis politiques du Canada ne sont pas très différents en ce qui concerne la Russie, ce qui rend toute ingérence étrangère dans les élections moins efficace.

Malgré cela, Ottawa semble incapable de classer ses priorités internationales ou de développer un consensus trans-partisan sur ses intérêts nationaux. Par exemple, le Canada maintient une présence militaire sur des théâtres d'opérations d'importance secondaire pour sa sécurité, comme le Moyen-Orient. En même temps, un profil mondial réduit a encouragé le Canada à se retirer dans une forme « d'isolationnisme nord-américain ». Une proportion écrasante de la politique étrangère canadienne est maintenant axée sur trois N : NAFTA, NORAD et NATO.

Ce manque de clarté stratégique a placé la politique étrangère canadienne en pilotage automatique. Les liens avec la Chine, l'Inde, la Russie, l'Iran, l'Arabie saoudite et les États-Unis, d'une manière ou d'une autre, ont tous été confrontés à des défis importants ces dernières années, en partie à cause de la position réactive d'Ottawa. De plus, « l'ancrage nord-atlantique » de la politique étrangère canadienne a laissé Ottawa mal placé pour s'adapter aux nouveaux impératifs. Historiquement, l'OTAN a permis au Canada de limiter l'unilatéralisme anglo-américain, et donc de renforcer son indépendance nationale, en réunissant plusieurs puissances occidentales autour d'une même table. Pourtant, alors que le pouvoir mondial s'est déplacé vers le Pacifique, l'alliance transatlantique en est venue à renforcer la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis en l'enfermant dans la dimension euro-atlantique d'une approche de « double endiguement » de Washington envers Moscou et Pékin.

Les changements dans le paysage de la sécurité internationale exigent une approche actualisée pour l'Europe et l'Asie, adaptée à la dynamique de sécurité spécifique de chaque région. Ensemble, ces éléments devraient constituer la base d'une nouvelle posture nationale visant à conférer à la politique étrangère canadienne une plus grande cohérence stratégique.

## Le Canada en Europe

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a brisé l'illusion que l'ordre de sécurité européen, qui ne cesse de s'éroder, était en quelque sorte durable. Depuis l'annexion illégale de la Crimée en 2014, les responsables occidentaux et russes se sont entièrement ignorés, les premiers citant des principes et les seconds réitérant des griefs. À cause de visions incompatibles de l'ordre régional et d'une confiance mutuelle en déclin, les deux parties s'avèrent peu désireuses ou incapables de résoudre leurs différends à la table des négociations. Une telle situation ne pouvait durer qu'un certain temps avant de déboucher sur une conflagration militaire.

Vue de Moscou, la Russie a été exclue du cœur de l'ordre politique et sécuritaire européen de l'après-guerre froide, centré sur l'OTAN et l'UE, ce qui lui donne peu d'intérêt à le maintenir. En tant que telle, la question de la place de la Russie en Europe n'est toujours pas résolue. Même si une rupture brutale des liens entre la Russie et l'Occident oblige Moscou à pivoter encore plus vers l'Eurasie, la question de la relation de la Russie avec l'Ukraine (et donc avec l'Europe) restera pertinente pendant un certain temps. Cette question recoupe les dilemmes persistants concernant les préoccupations de Moscou en matière de sécurité, le désir de la Russie d'être reconnue comme une grande puissance et les frontières contestées de la communauté nationale et spirituelle russe.

Le Canada conserve un intérêt dans un système de sécurité européen stable. Cependant, lier la crédibilité de l'OTAN à l'évolution de la situation dans un pays pour lequel l'Alliance n'est pas prête à se battre n'a pas servi cet objectif. Et, bien qu'elles puissent avoir un effet punitif et de signalisation, les sanctions contre la Russie n'ont pas réussi à modifier le comportement du Kremlin lorsqu'il perçoit que ses intérêts vitaux sont en jeu. Même un coup d'État à Moscou remplacerait probablement Poutine par un autre membre de l'establishment sécuritaire existant, bien qu'une approche plus modérée à l'égard de l'Ukraine pourrait être privilégiée. Le Canada fait maintenant face à une confrontation prolongée entre la Russie et l'Occident en Europe, laquelle risque de le détourner de la nécessité de se concentrer sur l'Asie.

Alors qu'un certain degré de retenue mutuelle sera sans aucun doute nécessaire pour éviter que la guerre en Ukraine ne dégénère en un conflit direct entre l'OTAN et la Russie, la levée des sanctions pourrait s'avérer politiquement difficile, car il est peu probable que l'image de la Russie soit facilement réhabilitée en Occident. Mais, de façon peut-être perverse, la détérioration des relations avec la Russie, les effets du changement climatique dans la région circumpolaire et le renforcement du régionalisme dans les affaires mondiales peuvent ensemble fournir au Canada l'occasion de réorganiser sa position stratégique. Plus précisément, une fois que la poussière sera retombée après la guerre en Ukraine et que la confrontation entre l'OTAN et la Russie se rapprochera (idéalement) d'un semblant de modèle établi, Ottawa devrait faire savoir que sa principale contribution à l'alliance transatlantique passera par une prise au sérieux de la défense de l'Amérique du Nord.

Réduire l'importance de l'OTAN dans le contexte de l'engagement d'Ottawa en Europe correspondrait bien à l'engagement du Canada d'approfondir son partenariat avec l'Union européenne, en soulignant que l'autonomie stratégique européenne n'est pas incompatible avec des relations transatlantiques solides. De plus, un renforcement substantiel de la contribution d'Ottawa à la défense continentale en Amérique du Nord rassurerait Washington sur le fait qu'une politique étrangère canadienne plus indépendante en

Asie ne constitue pas un handicap pour la sécurité américaine. Et si l'opération REASSURANCE ne modifie guère l'équilibre des forces en Europe, le potentiel du Canada à définir l'agenda politique dans sa propre région – où les acteurs sont moins nombreux – est plus important. Si les tensions croissantes entre la Russie et l'Occident finissent par s'étendre à l'Arctique, un Canada qui prend plus au sérieux la défense du continent pourrait, avec le temps, être en mesure d'élaborer des mesures de confiance entre Moscou et Washington, ce qui aurait un effet positif sur la sécurité euro-atlantique.

## Le Canada en Asie

En Asie, les États-Unis ont adopté une posture visant à préserver leur propre primauté régionale plutôt que de simplement limiter la capacité de la Chine à projeter sa puissance. David Cohen, l'actuel ambassadeur des États-Unis au Canada, a qualifié la Chine de « menace existentielle ». Cette approche déséquilibrée et militaro-centrée contraste avec la demande d'adhésion de Pékin au Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), annoncée un jour seulement après la formation du pacte de défense AUKUS. Elle diffère également de la stratégie de l'UE à l'égard de la Chine qui, malgré les obstacles à la ratification de l'Accord global sur les investissements et les inquiétudes suscitées par les mesures commerciales punitives de Pékin contre la Lituanie, a surtout tenté de mêler la « rivalité systémique » politique à l'engagement économique.

La dépendance du Canada à l'égard des États-Unis s'est déjà considérablement accrue, tant sur le plan économique que géopolitique, depuis la fin de la guerre froide. Une confrontation prolongée sur deux fronts risque d'accentuer cette dépendance à un moment où le populisme et le protectionnisme américains s'intensifient. Il est donc impératif de ne pas répéter en Asie les erreurs commises en Europe dans la construction de l'ordre régional. Ottawa devrait donc indiquer clairement que son intérêt réside dans la construction d'un ordre régional dans le Pacifique centré sur le commerce inclusif et la diplomatie, plutôt que sur la confrontation militaire.

Contrairement à la Russie, la Chine est une grande puissance économique. À la différence du caractère sécuritaire des relations entre l'OTAN et la Russie, la concurrence économique sera à long terme une caractéristique beaucoup plus importante des relations interétatiques en Asie. Par ailleurs, il est plus facile d'accéder à l'Arctique à partir de l'Atlantique pour éviter de contourner l'Alaska, imposant ainsi des contraintes à la capacité de projection navale du Canada en Asie. Ces facteurs renforcent la raison pour laquelle le Canada doit promouvoir une vision de l'ordre régional en Asie qui met explicitement l'accent sur la concurrence économique (et la coopération) plutôt que sur la concurrence en matière de sécurité.

Certains commentateurs ont déploré l'exclusion d'Ottawa de l'AUKUS ou du Quad. Mais le succès de la politique étrangère canadienne ne devrait pas être basé sur le fait qu'Ottawa soit invité à se joindre à des initiatives dirigées par les États-Unis, qui ne reflètent pas toujours les intérêts canadiens et auxquelles le Canada a souvent peu de choses à apporter. Au contraire, l'une des contributions les plus précieuses qu'Ottawa puisse apporter à l'ordre régional en Asie serait de prendre au sérieux la demande de Beijing de se joindre au bloc commercial du PTPGP. Le Canada a ainsi l'occasion, en tant que deuxième plus grande économie de l'accord, de pousser la Chine à poursuivre des réformes qui pourraient – en cas de succès – la rendre plus conforme aux normes et standards établis par le pacte.

Une telle tâche peut sembler décourageante, voire irréaliste, surtout si l'on considère que le PIB de la

Chine est supérieur à celui des onze membres actuels du PTPGP réunis. Mais l'adhésion de Pékin au PTPGP pourrait permettre à Washington de réintégrer l'accord, soit lorsque les conditions politiques aux États-Unis changeront, soit en raison du désir des Américains d'empêcher la Chine d'obtenir un avantage économique. Il en résulterait une architecture économique régionale commune dans le Pacifique, ce qui bénéficierait à l'économie canadienne qui dépend fortement du commerce. Il serait peu judicieux pour le Canada de rejeter préventivement l'offre de la Chine : l'échec des négociations commerciales visant à intégrer la Chine ne coûterait pas grand-chose au Canada, tandis que Washington est accusé de violer les règles de l'OMC plus souvent que Pékin.

La compétition pour la domination du Pacifique occidental s'inscrit dans une logique à court terme. Des points de tension dans des endroits tels que Taïwan pourraient s'enflammer avant la fin de cette décennie. Contrairement à l'approche américaine, Ottawa devrait indiquer clairement que, pour construire un ordre régional susceptible de nourrir la prospérité économique du Canada, il considère la question de la gestion des relations avec la Chine sur le long terme. Bien sûr, les tentatives de contribuer à un ordre inclusif en partenariat avec tous les acteurs régionaux (y compris la Chine) n'excluent pas la possibilité de critiquer périodiquement Pékin sur son bilan en matière de droits de l'homme, de prendre des mesures pour lutter contre l'ingérence politique et les cyberattaques chinoises, ou d'ériger des barrières dans le domaine de la technologie. Ce qui importe, c'est d'articuler une approche stratégique claire et largement cohérente, à partir de laquelle on peut s'écarter occasionnellement sur des questions tactiques liées à la sécurité et aux valeurs.

La Chine deviendra bientôt la plus grande économie du monde. Il est essentiel de s'assurer sa coopération pour éviter les périls existentiels du changement climatique. En d'autres termes, l'engagement avec la Chine est inévitable. La poursuite d'une stratégie fondée principalement sur la confrontation avec la Chine ne fera que rendre plus difficile la coopération dans les cas où nos intérêts coïncident. Collaborer avec des partenaires tels que le Japon et l'ASEAN pour favoriser un ordre régional plus inclusif ne résoudra pas immédiatement les défis économiques et politiques posés par la Chine. Mais le maintien d'îlots de coopération peut, avec le temps, atténuer la concurrence en matière de sécurité qui est en partie à l'origine du comportement de plus en plus affirmatif de Pékin.

Le Canada doit développer une culture stratégique nationale qui reflète ses intérêts uniques. Les États-Unis sont une superpuissance et ont donc un intérêt immédiat à préserver leur statut hégémonique face à un concurrent. En revanche, le principal intérêt du Canada en Asie ne réside pas dans le maintien de la primauté américaine, mais plutôt dans la survie d'un ordre commercial ouvert et fondé sur des règles. Il ne faut pas confondre ces deux notions : le fait que l'hégémonie américaine et la coopération fondée sur des règles aient été synonymes dans le passé n'implique pas qu'elles le seront toujours. L'administration Trump n'a pas caché son mépris pour les institutions internationales, alors que Joe Biden n'a pas ressuscité les ambitions antérieures de son pays pour construire un ordre international libéral de portée mondiale, choisissant plutôt de mettre davantage l'accent sur la revitalisation des alliances dirigées par les États-Unis dans une compétition naissante entre grandes puissances.

## Conclusion

Étant donné son isolement géographique d'une grande partie du monde, on pourrait prétendre que les intérêts fondamentaux du Canada se limitent à la défense du continent et à la prospérité économique.

Or, cette dernière dépend non seulement des relations commerciales du Canada avec les États-Unis, mais aussi de sa capacité à garantir ses intérêts à long terme dans une région qui devient rapidement le centre de l'économie mondiale. Aussi, un alignement stratégique plus profond avec Washington ne résoudra pas la question de la gestion des relations avec Moscou et Pékin – il réduira simplement la capacité du Canada à relever ces défis selon ses propres termes.

La stratégie consiste à faire des choix. C'est encore plus vrai lorsqu'on est confronté à des ressources limitées. Si le fait d'être un acteur indépendant et influent en matière de politique étrangère demeure une composante importante de l'identité nationale du Canada, il doit alors articuler une posture stratégique claire fondée sur des intérêts définis plutôt que de simplement réagir aux menaces. À cette fin, Ottawa devrait revoir son approche des questions de sécurité européenne, investir davantage dans la défense continentale et élaborer un plan à long terme pour devenir une véritable nation du Pacifique.

*Zachary Paikin (@zpaikin) est chercheur au Centre for European Policy Studies (CEPS) à Bruxelles, chercheur non-résident à l'Institut pour la paix et la diplomatie à Toronto et collaborateur du Réseau d'analyse stratégique.*

# L'HÉGÉMONIE DE LA CHINE

et la stratégie indopacifique du Canada

Alors que tous les regards se tournent vers l'Ukraine et la prochaine action du président Vladimir Poutine à l'Est, un certain nombre de responsables canadiens de la politique étrangère regardent l'autre côté du monde, car ils s'apprêtent à publier la nouvelle stratégie indopacifique du Canada. Le document est en cours d'élaboration depuis au moins avril 2019, avec la contribution de toute une série d'experts et de parties prenantes. La vaste région que nous appelons désormais l'Indopacifique est centrale non seulement pour le commerce mondial, mais aussi pour la « concurrence stratégique » ainsi que pour la coopération internationale face à la catastrophe écologique de la planète. Le but de ce texte est d'ajouter un certain contexte, théorique et analytique, aux discussions sur la stratégie du Canada, avec une référence particulière au concept d'hégémonie.

## Hégémonie

Sur le plan rhétorique, le gouvernement du Canada s'engage en faveur d'un « Indopacifique libre et ouvert », pour reprendre une expression que l'ancien premier ministre japonais Abe Shinzo et d'autres ont introduite il y a plus de quinze ans. Cet engagement est conforme à ce que disent également les alliés et les partenaires du Canada – les États-Unis avant tout, ainsi que l'Australie, la Corée du Sud, l'Inde, le Royaume-Uni (R.-U.), et l'Union européenne (UE) et ses États membres, entre autres. Pour ce groupe de démocraties, un Indopacifique libre et ouvert signifie protéger au moins certains aspects de l'ordre international dit libéral – le commerce, les institutions internationales et les droits humains, pour ne citer que trois de ses lieux communs.

Le contexte clé qui sous-tend cette rhétorique est le déplacement actuel du pouvoir de « l'Occident » dirigé par les États-Unis vers le « reste » et plus particulièrement la Chine. Les conséquences de ce changement de pouvoir sur la politique internationale sont énormes, l'une des possibilités étant une transition relativement rapide vers ce que les relations internationales (RI) appellent un système multipolaire, un système dans lequel plusieurs grandes puissances se bousculent pour avoir de l'influence. Dans ce système, la « liberté et l'ouverture » seront au mieux une aspiration et une question de négociation constante entre et parmi les blocs rivaux.

L'autre toile de fond est la crise climatique – un point que les stratégies indopacifiques des alliés du Canada abordent à divers



degrés d'ampleur et de profondeur. Dans le contexte de la concurrence stratégique actuelle et future, un certain degré de coopération internationale sera grandement nécessaire pour relever ce défi et d'autres défis mondiaux. Le fait que la Chine émette plus de gaz à effet de serre que l'ensemble des pays développés réunis signifie que l'avenir du monde dépend de la capacité et de la volonté de Pékin de réduire progressivement ses émissions pour atteindre la neutralité carbone avant 2060, ce que les dirigeants chinois ont promis en 2020.

La recherche sur les RI peut nous aider à réfléchir à ces processus. Définie comme une mobilisation du leadership d'un ordre international, l'hégémonie peut nous aider à comprendre la montée et le déclin de la suprématie mondiale des États-Unis. Il en va de même pour la montée en puissance de la Chine mentionnée plus haut : d'ici 2030, l'économie chinoise devrait devenir la plus puissante du monde selon la plupart des indicateurs clés.

Pékin a pris une série de mesures qui remettent en question de nombreux aspects de l'hégémonie occidentale dirigée par les États-Unis : la fameuse initiative des « Nouvelles routes de la soie » (Belt and Road Initiative, BRI), la modernisation de l'arsenal nucléaire, le déploiement de nouvelles technologies de guerre furtives, cybernétiques et d'intelligence artificielle, la construction de la deuxième plus grande marine de guerre du monde, la recherche de bases permanentes à l'étranger et une « récupération vigoureuse des terres » en mer de Chine méridionale. Et tout cela vient s'ajouter à ce que les dirigeants canadiens appellent la « diplomatie coercitive » : une bonne étiquette pour les moyens de pression de Pékin contre les pays dont les valeurs, les lois et les politiques sont en conflit avec l'idée que le Parti communiste chinois (PCC) se fait de l'ordre international.

La plupart des spécialistes des relations internationales pensent que l'hégémonie mondiale de la Chine reste bien au-delà des capacités et des intérêts de Pékin. La situation dans la région indopacifique est différente – un fait que la tentative continue des États-Unis de « pivoter » et de « rééquilibrer » vers cette région a mis en évidence. Quelle est donc la probabilité d'une hégémonie régionale de la Chine ? Pour commencer à répondre à cette question, examinons les tendances géopolitiques récentes, en concentrant l'analyse sur les facteurs « économiques », « sécuritaires » et « culturels ».

## Tendances économiques

Il y a vingt-cinq ans, l'économie de la Chine était nettement en retard sur celle du Japon. Aujourd'hui, elle est en passe de dominer le monde, sans parler de la région indopacifique – Asie de l'Est, Asie du Sud-Est, Océanie et même certaines parties de l'Asie du Sud et de la ceinture orientale du Pacifique. La Banque mondiale estime que l'économie chinoise représente déjà plus de la moitié du PIB asiatique et que le financement du développement de la Chine dans la région a déjà dépassé celui de la Banque mondiale elle-même.

Aussi impressionnants que soient ces développements, tant en principe qu'en pratique, le fait est que les prédictions d'hégémonie économique de la Chine dans la région sont prématurées. Considérons le commerce total en pourcentage du PIB entre divers pays asiatiques, d'une part, et la Chine, d'autre part. En ce qui concerne les importations, nous constatons que le Myanmar et le Cambodge dépendent systématiquement de la Chine pour plus d'un tiers de leurs importations chaque année depuis 2010, et qu'un certain nombre de pays oscillent entre 10% et 30 %. Quant aux exportations, le Laos et le Myanmar exportent entre 30 % et 40 % de leur total en Chine, les chiffres pour les autres pays étant inférieurs.

En ce qui concerne les données relatives aux investissements directs étrangers (IDE), la Chine est un partenaire majeur pour le Myanmar et le Cambodge, où ses entreprises représentent entre 20% et 30% de l'ensemble des IDE au cours de la dernière décennie. Les investissements chinois sont d'une importance capitale dans le cas du Laos, où les derniers chiffres sont de l'ordre de 90 %. Ailleurs dans la région, les chiffres des IDE chinois sont plus faibles, d'environ 15% en Thaïlande à moins de 1% à Singapour, au Japon, en Indonésie et aux Philippines. Le risque de dépendance à l'égard de la dette qui, selon certains, est au cœur de la BRI de Pékin, n'est observable que dans les cas du Laos et du Cambodge, étant donné qu'environ 20 % de leur PIB est détenu par la Banque d'import-export de Chine. Partout ailleurs dans la région, la dette détenue par la Chine est faible ou négligeable, la troisième plus importante est celle du Myanmar, qui représente 5 % du PIB.

Pour une comparaison approximative, considérez le caractère de l'hégémonie économique des États-Unis dans sa région, l'hémisphère occidental, dans les années 1960, dont beaucoup affirment que c'était une très bonne décennie pour la puissance et l'influence des États-Unis dans le monde. Entre 1962 et 1968, les États-Unis ont représenté en moyenne 70% du commerce total du Canada et 60 % de celui du Mexique. Ce niveau de dépendance commerciale moyenne est bien plus élevé que la dépendance commerciale annuelle la plus élevée du Myanmar vis-à-vis de la Chine, à savoir 41%. Le Myanmar est donc comparable au Brésil, dont la dépendance moyenne au cours de cette décennie était de 35%, tandis que la dépendance moyenne de l'Argentine et de la Chine, de 18% et 14% respectivement, est à peu près comparable à celle de Singapour et des Philippines dans la région de la Chine d'aujourd'hui.

En bref, il semble que la Chine ait encore du chemin à parcourir avant de parvenir à quelque chose qui ressemble à l'hégémonie économique que les États-Unis ont atteint dans leur région au milieu du vingtième siècle. Ajoutons à cela la persistance de la soi-disant « hégémonie du dollar » : une étiquette décrivant le fait qu'une grande partie de la finance, des paiements et des crédits mondiaux reposent sur la devise américaine. L'iniquité du système financier mondial devrait perdurer pendant la décennie 2020, ce qui signifie que le gouvernement américain continuera à utiliser les institutions financières américaines pour punir les acteurs avec lesquels il est en conflit ou en désaccord, qu'il s'agisse d'États, de groupes ou d'individus. La Chine et ses partenaires stratégiques ne font pas exception.

## Tendances sécuritaires

L'année dernière, nous avons appris que la Chine avait testé un missile hypersonique dont beaucoup disent qu'il est capable d'échapper aux systèmes de défense antimissile américains. Nous avons également entendu des sources américaines admettre, pour la toute première fois, que l'Armée populaire de libération (APL) ne perdrait pas contre les États-Unis dans une guerre conventionnelle le long du littoral chinois, y compris concernant Taïwan. La puissance militaire chinoise s'est en effet considérablement accrue. La Chine représente la moitié de l'ensemble des dépenses militaires asiatiques et les forces terrestres, navales, aériennes et cybernétiques de l'APL disposent toutes de nouveaux équipements, y compris certaines technologies militaires clés d'anti-accès/de déni de zone qui empêchent les planificateurs militaires américains de dormir.

Ici aussi, nous devons veiller à ne pas tirer de conclusions hâtives. Les États-Unis ont les plus grandes dépenses militaires du monde, représentant près de 40% des dépenses militaires totales pour une année donnée à partir de 2010. Les dépenses de la Chine, les deuxièmes plus importantes au monde, représentent environ un tiers des dépenses américaines. Ensuite, la puissance militaire de la Chine est encerclée par un système américain tentaculaire d'alliances, de bases permanentes à l'étranger, d'exercices militaires

conjoint, de programmes de formation et autres accords de sécurité. Le système opposé construit par la Chine est beaucoup plus faible, tant en termes de chiffres bruts que de puissance latente.

De plus, la plupart des pays de la région continuent de préférer les armes fabriquées aux États-Unis à celles fournies par les fabricants chinois. C'est un bon indicateur du statu quo hégémonique. À l'exception du Myanmar, du Laos et du Cambodge, les voisins de la Chine – tous beaucoup plus riches et technologiquement plus avancés que ce trio – sont contents de s'intégrer économiquement à la Chine tant qu'ils peuvent maintenir leurs liens sécuritaires hérités. Il en résulte une prédiction qui va à l'encontre du sensationnalisme médiatique typique : en l'absence d'une arrivée soudaine d'une « quatrième compensation » non encore identifiée – un terme utilisé par les initiés à Washington pour désigner la prochaine génération de technologie militaire qui changera la donne –, les États-Unis et leurs alliés devraient conserver une avance technologique et opérationnelle considérable sur pratiquement toute coalition opposée dirigée par la Chine.

## Tendances culturelles

La relation entre la culture et l'hégémonie internationale est complexe, notamment parce que la géopolitique culturelle ne se limite pas à une échelle spatiale particulière. Officiellement, la République Populaire de Chine (RPC) propose un ensemble d'alternatives idéologiques au libéralisme de style occidental en mettant l'accent, selon les termes de ses dirigeants, sur la « justice », le « respect mutuel », « l'inclusivité » et la « coexistence pacifique » ou, selon les termes des observateurs occidentaux, sur le « capitalisme autoritaire », le « techno-autoritarisme », le « souverainisme » et le « civilisationnisme ».

Mais certaines des « mêmes » alternatives au libéralisme circulent également au sein des sociétés occidentales et entre elles. L'engagement de la RPC en faveur de la « diversité civilisationnelle », par exemple, a beaucoup de points communs avec la position des partis conservateurs radicaux, des groupes de réflexion, des groupes d'étude, des conférences, des plates-formes en ligne et des organisations de façade en Occident qui opèrent au niveau national et transnational. Comment ces différentes batailles de cœur et d'esprit interagissent, et avec quelles conséquences pour les ordres régionaux et mondiaux sont deux questions cruciales, bien que nous devions les laisser de côté ici.

Cela dit, nous savons que la force et la stabilité des ordres hégémoniques dépendent des valeurs et des identités des membres de la société internationale : des grandes puissances du monde avant tout, mais aussi des puissances moyennes et mineures. Des études sur les discours d'identité nationale ont suggéré que le potentiel hégémonique de la Chine est limité parce que son identité autoritaire, insulaire et propagandiste est en contradiction avec les identités des États les plus puissants, à l'exception partielle de la Russie.

Les données sur l'opinion publique transnationale vont dans le même sens. Une source couramment utilisée pour estimer la légitimité de projets hégémoniques concurrents dans une perspective de « soft power » est le projet Pew Global Attitudes. Si l'on compare dans le temps les pourcentages de personnes interrogées en Asie ayant une opinion favorable de la Chine et/ou des dirigeants chinois avec les chiffres équivalents pour les États-Unis et les dirigeants américains, on constate qu'entre la moitié et les deux tiers des personnes interrogées – c'est le chiffre médian pour la plupart des pays asiatiques pour les années où de telles données sont disponibles – sont favorables aux États-Unis, contre un tiers à un dixième pour la Chine. De même, nous constatons une forte augmentation des évaluations négatives de la Chine au fil du temps.

Des analyses récentes des données du Baromètre de l'Asie, des enquêtes sur l'Asie du Sud-Est menées par l'Institut ISEAS-Yusof Ishak de l'Université nationale de Singapour et de l'enquête sur les étudiants asiatiques de l'Université de Tokyo confirment toutes ces tendances. Cela signifie qu'il est difficile de voir comment la RPC pourrait élaborer une idéologie ou un modèle qui inciterait les nations de l'Indopacifique à changer de camp.

## Conclusion

De nombreux Canadiens souhaitent, à juste titre, connaître le plan à long terme de leur gouvernement pour la région indopacifique. En principe, une bonne stratégie expose d'abord les principaux intérêts nationaux, puis hiérarchise les objectifs politiques à la lumière de ces intérêts. C'est difficile pour n'importe quel État, mais plus encore pour le Canada, un pays où les discussions sur les objectifs de politique étrangère ont tendance à passer bien avant celles sur les moyens et les façons de les atteindre. C'est également important si l'on considère que le gouvernement fédéral se dit prêt à dépenser 3,5 milliards de dollars sur cinq ans pour élaborer et mettre en œuvre cette stratégie.

Les discussions sur les conséquences géopolitiques de la montée en puissance de la Chine influenceront la réception de ce document. Bien que cela soit sain, il est important de garder à l'esprit que l'hégémonie de la Chine n'est pas encore assurée, même dans sa propre région. Certes, il ne s'agit que d'un aperçu au milieu d'une séquence d'action-réaction qui évolue rapidement. Les stratèges prudents nous rappellent que Pékin aura toujours un plus grand intérêt à long terme dans les affaires asiatiques que n'importe quelle puissance « euro-atlantique ». Certains pourraient ajouter que les démocraties sont de plus en plus désorientées (et peut-être par nature). Si les États-Unis devaient être confrontés à de nouveaux bouleversements politiques chez eux, Pékin serait bien mieux placé pour persuader les autres que sa vision du contrat social est la meilleure.

Quoi que l'avenir nous réserve, le fait est que les systèmes hégémoniques fonctionnent différemment selon les domaines, ainsi qu'entre les niveaux d'interaction régionaux et mondiaux. Une rivalité croissante en matière de sécurité en Asie ne doit pas empêcher la coopération mondiale sur la crise climatique. C'est pourquoi il est conseillé aux Canadiens et à leur gouvernement de considérer le document sur la stratégie indopacifique comme une étape d'une conversation plus large, et attendue depuis longtemps, sur les intérêts nationaux du Canada et les objectifs de politique étrangère qui en découlent.

Les participants sérieux à cette conversation devront faire face à des dilemmes politiques. Cela est particulièrement évident dans le domaine de la défense : l'armée canadienne ne dispose pas de l'équipement et du personnel nécessaires pour mener des opérations soutenues sur son propre continent, et encore moins à l'autre bout du monde. Et même si Ottawa pouvait d'une manière ou d'une autre générer de nouvelles capacités dans un délai limité, il resterait la question des engagements concurrents. En effet, les promesses de partage du fardeau de l'alliance que le Canada fait pour garder l'Indopacifique « libre et ouvert » affectent par définition des promesses similaires faites dans d'autres contextes – de la modernisation du NORAD au prochain concept stratégique de l'OTAN et au plan d'action sur les changements climatiques. Ce qui aiderait à atténuer les points sensibles de ces compromis, c'est un véritable document d'orientation stratégique qui couvre tous les aspects de la politique internationale du Canada.

# POUR SA POLITIQUE INTERNATIONALE

le Canada doit faire des  
choix difficiles

En 2015, Justin Trudeau annonçait que le Canada était « de retour ». Près de sept ans plus tard, il est impossible de passer sous silence le fait que la position internationale du pays ne s'est – tout au plus – que marginalement améliorée. Malgré les efforts soutenus du ministre des Affaires étrangères de l'époque, François-Philippe Champagne, et de sa prédécesseure, Chrystia Freeland, le gouvernement libéral a échoué dans sa tentative d'obtenir en 2020 un siège au Conseil de sécurité de l'ONU. La réputation du pays auprès de ses alliés et du reste du monde est ambivalente. S'il tente parfois d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis, il reste profondément attaché à la « relation spéciale » avec Washington. Il est vocal dans son soutien aux droits humains, mais particulièrement sélectif dans ses dénonciations. Il souhaite être un acteur de la crise entre la Russie et l'Ukraine, mais manque de capacités et ne s'engage pas dans un dialogue diplomatique avec la Russie. La liste des contradictions est longue. Bref, le Canada tente de bien des façons d'être tout, pour tout le monde, en même temps.

Lorsque cet état de fait est combiné au fait que le dernier examen de la politique étrangère du pays était il y a de cela 17 ans, il ne faut pas s'étonner que les interventions internationales du Canada et ses objectifs stratégiques soient parfois contradictoires. Cet article de conclusion du compendium a pour prémisse que le Canada devrait repenser son engagement international en faisant des choix difficiles sur ce que sont ses intérêts, comment les promouvoir et où les promouvoir. Des réinvestissements dans la diplomatie et la défense canadiennes sont nécessaires, mais de nouvelles dépenses aléatoires ne suffiront pas. Pour reconstruire son image au sein de la communauté internationale d'une manière propice à la réalisation de ses ambitions, le Canada devrait devenir un acteur plus proactif, constructif et cohérent. Alors que certains ont suggéré que devenir un « citoyen modèle » engagé envers ses alliés serait la stratégie à adopter, cet article soutient que cela nécessite des réponses aux trois questions fondamentales analysées ci-dessous. Ces questions devraient être clairement prises en compte si le gouvernement procède finalement à un examen de sa politique étrangère, ou dans ses prochaines décisions.



Émile Lambert-Deslandes

## Reconnaître les limites et les coûts de l'indépendance

La gestion de la « relation spéciale » avec les États-Unis est le défi le plus difficile et le plus persistant auquel un premier ministre canadien doit faire face. Pour assurer la cohérence de ses actions internationales, tout examen de la politique étrangère devrait évaluer soigneusement ce que devraient être les relations du Canada avec les États-Unis. Le Canada doit-il s'efforcer d'acquiescer plus d'indépendance, comme certains l'ont suggéré par rapport à la Chine ? Devrait-il plutôt accepter son rôle d'allié le plus proche de Washington et commettre ses ressources pour qu'elles correspondent aux intérêts américains ? Alors que la proximité des États-Unis et la dépendance du Canada à son armée pour sa défense rendent une rupture entre les deux indésirable et irréaliste, la croissance du nationalisme et l'inconstance qui ont marqué la politique étrangère de la dernière administration républicaine sont des signes inquiétants pour les intérêts canadiens. Même s'il devait jeter son dévolu sur les États-Unis, le Canada pourrait faire face aux dangers liés à un allié peu fiable dont la démocratie est potentiellement en plein déclin.

Pourtant, l'indépendance ne peut être considérée comme une option plus attrayante. D'une part, elle est plus coûteuse : tracer cette voie signifierait perdre le soutien matériel des États-Unis. De plus, l'importance du NORAD et de l'OTAN fait en sorte que le Canada ne pourrait jamais vraiment quitter la sphère d'influence américaine. Cela signifie que même s'il s'alignait sur d'autres pays, la communauté internationale ne verrait probablement pas le Canada comme un acteur véritablement autonome. Contrecarrer la politique étrangère américaine ne rapporterait que peu d'avantages réels. Ce qui est certain, cependant, c'est que le Canada ne peut pas tergiverser. Cela signifierait rester dans une position peu enviable et proche du pire des deux mondes : un manque de confiance des États-Unis quant à l'engagement du Canada en tant qu'allié, et la méfiance des autres acteurs internationaux. Ce fait était clairement visible lors de la détention des deux Michaels, lorsque la Chine considérait le Canada comme inféodé aux intérêts américains. Maintenir le statu quo exigerait une diplomatie prudente, avec un investissement dans la promotion des intérêts canadiens aux États-Unis à tous les niveaux de gouvernement afin de limiter des réactions négatives futures en cas de désaccord. Une telle stratégie, par exemple, a été utilisée lors de la renégociation de l'ALÉNA.

## Agir comme un véritable partenaire – au sein de l'OTAN, du NORAD et ailleurs

Selon le discours de politique étrangère de Chrystia Freeland en 2017, le Canada se montre à la hauteur lorsqu'il fait face aux crises internationales qui ébranlent les fondements de l'ordre international fondé sur des règles. Cette rhétorique est omniprésente dans les déclarations publiques du gouvernement, comme dans le cas de la crise ukraino-russe. Pourtant, malgré les déclarations fermes du gouvernement dans ce dernier cas, les sanctions qu'il a mis en place ont été jugées performatives en raison de leur impact limité. Son comportement au sein de l'OTAN n'est pas différent : si le Canada contribue à diverses actions militaires, notamment à l'opération REASSURANCE en Europe de l'Est, il n'a pas encore atteint l'objectif de 2 % de dépenses en défense tandis que le Danemark et l'Allemagne, entre autres, s'y sont récemment réengagés. De même, les contributions du pays au NORAD sont limitées en raison de ses faibles investissements dans sa défense et de son processus d'approvisionnement inefficace, ce qui entraîne certains à qualifier le Canada de « profiteur ». En termes simples, le Canada est un grand parleur, mais un petit acteur, ce qui a des conséquences importantes. Il a été probablement exclu du nouvel accord AUKUS entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis en partie à cause de doutes

sur le sérieux de sa potentielle participation. Il faut donc urgemment répondre à cette question : le Canada est-il réellement prêt à investir dans sa défense d'une manière équivalente à sa rhétorique ?

Si c'est le cas, des mesures importantes devraient être mises en place. Alors que le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a annoncé que l'alliance allait réorienter sa stratégie vers la « dissuasion par la défense », le moment était idéal pour repenser la politique internationale du Canada. La première étape évidente à franchir serait d'atteindre enfin l'objectif de 2 % de dépenses en défense. Bien que la mesure elle-même soit arbitraire, elle reste un puissant signal de l'engagement du pays à partager le fardeau de la sécurité collective de l'alliance. Comme l'a suggéré le professeur Timothy Sayle, un domaine dans lequel le Canada pourrait devenir un partenaire crédible est celui de la défense de l'Amérique du Nord. Pour ce faire, il lui faudrait investir correctement pour renforcer ses forces armées et ses capacités de défense. Faire des choix de dépenses et d'approvisionnement visant à atteindre cet objectif servirait également l'objectif connexe d'augmenter les investissements du Canada dans la modernisation du NORAD. Repenser le processus d'approvisionnement pourrait permettre au Canada d'être plus flexible dans ses investissements en matière de défense et d'obtenir de nouveaux équipements pour ses forces armées et ramener ces dernières à pleine capacité pourrait être deux actions pour atteindre cet objectif. Pour accomplir la deuxième, il est essentiel de consacrer davantage de ressources à la mise en œuvre du changement de culture au sein des forces armées.

## Aligner ses politiques sur ses valeurs

À la fin des années 1990, une politique internationale fondée sur des valeurs et centrée sur les droits de la personne a été adoptée par le Canada. En 2004, la professeure Jennifer Welsh a soutenu que le Canada devrait devenir un « citoyen modèle » au sein de la communauté internationale pour renouveler son influence. En 2017, le Canada a lancé sa politique étrangère féministe. Les demandes pour que le Canada devienne le défenseur du droit international ont également été abondantes dans les médias. Pourtant, durant la même période, le pays a à plusieurs reprises fait des compromis sur ses valeurs. Où doit être l'équilibre ? Le Canada devrait-il réellement orienter sa politique internationale en fonction de ses valeurs déclarées ou plutôt ne chercher qu'à promouvoir ses propres intérêts ? Si le Canada adoptait une posture pro-américaine, une politique internationale fondée sur des valeurs pourrait être problématique et hypocrite. Pourtant, l'abandonner reviendrait pour le Canada à abandonner le manteau de la neutralité et son engagement envers le multilatéralisme. Cependant, même si le Canada décidait de s'engager pleinement dans sa « relation spéciale » avec Washington, il pourrait y avoir de la place pour un engagement ciblé qui lui permettrait de défendre ses valeurs féministes et inclusives sur la scène mondiale, indépendamment des intérêts des États-Unis.

Exercer un leadership sur des questions non polarisées pourrait être une façon pour le Canada de faire progresser ses valeurs tout en maintenant ses relations étroites avec les États-Unis. En s'engageant avec d'autres pays dans des institutions multilatérales telles que le G20 sur des questions économiques et environnementales, tout en se tenant à distance des grandes puissances, il pourrait obtenir des avantages importants. Investir réellement dans la défense et se montrer un partenaire fiable pour les États-Unis pourrait être une stratégie pour obtenir plus de marge de manœuvre et d'autonomie à cet égard. Malgré cela, le Canada devrait rester conscient du fait que toute prétention à défendre le droit international serait accueillie avec méfiance dans les pays du Sud, où ce régime juridique est souvent perçu comme un outil servant les intérêts du Nord. Enfin, l'engagement multilatéral dans l'Indopacifique pourrait être

l'une des priorités du Canada à la lumière de son exclusion de l'AUKUS, car d'autres pays de la région pourraient également être disposés à forger de nouveaux partenariats pour contrecarrer l'influence de la Chine. Un choix doit être fait pour rendre la politique internationale du Canada plus cohérente, mais il reste de nombreuses manières pour le pays de bâtir sa crédibilité multilatérale.

## Choisir où le Canada s'engage – et s'y tenir

Comme le soutient cet article, le Canada ne peut pas être partout et tout pour tout le monde. Il doit établir des priorités par rapport à ses implications. Une révision de la politique étrangère devrait être menée d'urgence pour trancher sur trois questions importantes : quelle devrait être la relation avec les États-Unis, si le pays est prêt à investir pour devenir un membre productif de ses alliances et si ses valeurs devraient servir comme objectifs de sa politique internationale. Ces questions sont interdépendantes. En effet, une politique internationale uniquement alignée sur celle des États-Unis ne peut être totalement fondée sur des valeurs. De même, une politique internationale qui place les valeurs et le droit international au-dessus de tout ne manquera pas de créer des frictions avec Washington. Alors qu'il est maintenant réactif aux événements, le Canada devrait plutôt devenir proactif, constructif et cohérent. Cela nécessiterait des réinvestissements ciblés dans sa diplomatie et sa défense. Même s'il décide de ne pas procéder à une révision formelle, le gouvernement devrait au minimum mener des consultations sur toutes ces questions afin d'élaborer des plans de politique étrangère dans le modèle de sa stratégie Indopacifique en cours de développement. Dans tous les cas, il devrait accorder une attention particulière aux dialogues qui se déroulent dans les milieux universitaires et dans la société civile sur ces questions, et aux contributions que ceux-ci pourraient apporter pour informer une politique internationale plus solide et cohérente. Maintenant plus que jamais, le gouvernement devrait tirer parti de la vaste expertise à sa disposition.