

Trouver la place du Canada dans un monde désordonné

Conférence AmbCanada et CIPS

Rapport final

Université d'Ottawa, 12 mai 2025

Contexte La conférence « *Trouver la place du Canada dans un monde en bouleversement* » a réuni un impressionnant éventail d'acteurs canadiens de la politique étrangère, issus des milieux universitaires, gouvernementaux et de la société civile. Cette conférence s'est tenue à un moment où les normes, les institutions et les alliances mondiales sont sérieusement remises en question, ce qui a un impact direct sur le rôle du Canada dans le monde, notre identité nationale et notre bien-être. Le 12 mai, des panélistes ont présenté des évaluations franches des défis et des opportunités auxquels la politique étrangère canadienne est confrontée, devant un public de plus de quatre cents personnes (140 en présentiel et 270 en ligne). Ensemble, les panélistes et les participants ont engagé des débats animés et formulé des recommandations réfléchies en matière de politique étrangère.

L'événement a été le fruit d'une collaboration, organisée par l'Association des anciens ambassadeurs canadiens (AmbCanada) et le Centre d'études en politiques internationales de l'Université d'Ottawa (CIPS), en partenariat avec la Fondation Asie-Pacifique du Canada, l'Institut canadien des affaires mondiales, le Conseil international du Canada, le Centre mondial du pluralisme, l'Association professionnelle des agents des affaires étrangères et le Centre parlementaire. Les Jeunes Diplomates du Canada ont joué un rôle clé en tant que rapporteurs de la conférence.

Allocutions d'ouverture La conférence a débuté avec une allocution de bienvenue de la directrice du CIPS, la professeure Alexandra Gheciu, qui a expliqué la mission du Centre depuis sa création en 2007 : favoriser un dialogue avancé et axé sur les politiques concernant les enjeux internationaux dans la capitale canadienne. Véritable carrefour pour les universitaires, les étudiants et les décideurs, le CIPS se concentre sur les questions de gouvernance mondiale et de sécurité, deux thèmes centraux de la conférence du 12 mai.

Dans ses remarques d'ouverture, le président d'AmbCanada, Michael Small, a souligné que l'Association des anciens ambassadeurs représente plus de 350 ambassadeurs, hauts-commissaires et consuls généraux canadiens, actifs ou retraités. Leur objectif commun est de sensibiliser le public à l'importance de la diplomatie et du service extérieur canadien. Malgré l'expertise approfondie au sein de la communauté canadienne des affaires étrangères, Michael Small a noté qu'il n'y avait pas encore eu de conférence publique de ce type axée sur les défis pressants auxquels le Canada est confronté dans son rôle mondial. L'idée de cet événement est née au début de l'année 2025 en réponse aux grands bouleversements géopolitiques mondiaux, aux politiques protectionnistes controversées des États-Unis et aux questions sur le positionnement mondial du Canada. Ces développements ont mis en lumière la nécessité pour des voix informées en matière de politique étrangère de s'engager publiquement sur ces enjeux.

Panel 1 : Dans quelle mesure pouvons-nous compter sur nos alliés traditionnels ?

Animé par l'ancien ambassadeur canadien auprès de l'OTAN, Rob McRae, le premier panel de la conférence a exploré l'évolution des alliances traditionnelles du Canada dans un paysage mondial instable. Les panélistes — Richard Fadden, ancien conseiller à la sécurité nationale du Premier ministre ; Martin Loken, ancien chef adjoint de mission pour la politique étrangère et la sécurité nationale à l'ambassade du Canada à Washington, D.C. ; et la professeure Jacqueline Best, éminente politologue et économiste de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa — ont apporté des perspectives précieuses sous les angles de la sécurité nationale, de la géopolitique et de l'économie.

Les panélistes se sont accordés sur le fait que le Canada ne peut agir seul et doit continuer d'investir dans ses alliances, tant anciennes que nouvelles, en articulant plus clairement ses intérêts nationaux et en prenant mieux conscience des risques croissants. Étant donné notre histoire et notre géographie communes, l'engagement stratégique avec les États-Unis reste crucial, mais il doit être complété par des partenariats mondiaux diversifiés ainsi que par une approche cohérente et coordonnée en matière de politique étrangère, définissant clairement les priorités. En définitive, le Canada doit adopter une approche plus proactive et tolérante au risque en matière de politique étrangère afin de préserver sa souveraineté, ses intérêts nationaux et son influence mondiale.

Principales conclusions :

- **Nécessité d'ajouter une valeur mutuelle et de comprendre les limites des alliances :** Richard Fadden a souligné que les alliances doivent servir des intérêts mutuels et qu'elles s'accompagnent de responsabilités. À certains égards, le Canada n'a pas suffisamment offert de bénéfices tangibles à ses alliés. À l'avenir, le Canada doit accepter les coûts plus élevés associés à son appartenance à des clubs clés et démontrer sa valeur au sein de ses alliances, en particulier avec des partenaires stratégiques comme l'OTAN et le NORAD. Il a mis en garde contre les approches simplistes et transactionnelles en matière de construction d'alliances et insisté sur la nécessité de comprendre la réalité géopolitique actuelle, plutôt que des versions idéalisées basées sur des hypothèses passées.
- **Naviguer dans une relation États-Unis-Canada en évolution :** Martin Loken a mis en lumière les défis posés par le protectionnisme récent des États-Unis, leur volatilité et les changements politiques internes qui ont marqué la seconde présidence de Trump. Bien que la frustration face à la montée de l'antagonisme et des discours anti-canadiens soit compréhensible, le désengagement total n'est pas une option. Le Canada doit construire des relations à plusieurs niveaux avec les institutions et la société civile américaines, tout en renforçant ses efforts diplomatiques mondiaux et en augmentant ses dépenses de défense, notamment aux frontières et, surtout, dans l'Arctique. Il est également crucial de maintenir les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, ainsi que d'investir dans des partenariats stratégiques et commerciaux avec des pays comme le Mexique et des alliés clés en Asie et en Europe.
- **Réévaluer les risques dans une économie mondiale repolarisée :** Jacqueline Best a abordé les forces géopolitiques plus profondes qui redéfinissent les alliances mondiales dans un monde de plus en plus fragmenté et dangereux. Face à la montée des conflits, des chocs économiques et climatiques, le Canada doit réintégrer les considérations politiques dans ses propres politiques économiques et étrangères, en réponse à la politisation de nombreuses institutions et accords

multilatéraux. Cette stratégie devrait inclure la reconnaissance des compromis nécessaires, la préparation aux « risques extrêmes » que les décisions actuelles peuvent engendrer à long terme, et l'élaboration de stratégies pleinement coordonnées reliant les politiques économiques, sécuritaires, diplomatiques et environnementales.

Panel 2 : Comment le Canada devrait-il s'engager dans le reste du monde ?

Animé par l'ancienne ambassadrice canadienne Patricia Fortier, ce panel a exploré l'engagement plus large du Canada dans le paysage mondial actuel. Les panélistes Ian Burney, Vina Nadjibulla et Guillermo Rishchynski ont discuté de la perception du Canada et des moyens pour le pays de se positionner dans l'ordre mondial en évolution. Tous trois ont souligné la nécessité pour le Canada de diversifier ses relations à l'échelle mondiale, sans pour autant élaborer une stratégie distincte pour chaque région. Selon eux, la construction d'une résilience intérieure est une première étape essentielle pour s'engager dans un contexte international transformé. Une approche plus cohérente à l'échelle nationale en matière de commerce permettrait aux produits canadiens d'atteindre des marchés au-delà des États-Unis. Cela nécessiterait des discussions et des actions de la part du gouvernement, du secteur privé et de la société civile dans des domaines où le Canada possède des technologies, des produits et une expertise précieux à offrir. Cela inclut également les relations avec les peuples autochtones et la collaboration internationale sur les changements climatiques. Bien que la stabilisation du partenariat Canada-États-Unis soit cruciale, un engagement soutenu dans la construction de relations mondiales est tout aussi important.

Principales conclusions :

- **Mettre de l'ordre dans nos affaires internes et stabiliser les relations avec les superpuissances :** Ian Burney, l'un des négociateurs commerciaux les plus expérimentés du Canada, a insisté sur l'importance de faire en sorte que l'économie canadienne dépasse son état fragmenté. Il s'agit de dépasser la simple levée des barrières commerciales classiques pour s'attaquer à des travaux plus complexes, comme l'harmonisation réglementaire et la restructuration des mécanismes d'exportation actuels (par exemple, la Société pour l'expansion des exportations). La priorité immédiate reste la stabilisation de la relation avec les États-Unis. Le Canada devrait renforcer ses liens économiques avec l'Union européenne, tout en examinant attentivement pourquoi l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Europe n'a pas encore porté ses fruits. D'autres grandes économies, comme l'Inde, nécessitent une réévaluation complète, tandis qu'avec la Chine, une approche plus nuancée s'impose.
- **Stratégie indo-pacifique et domaines de croissance :** Vina Nadjibulla, vice-présidente de la Fondation Asie-Pacifique, a analysé les résultats de la Stratégie indo-pacifique du Canada (lancée en 2022), saluant l'impact positif de l'augmentation des ressources et de la présence canadienne dans la région. Elle a souligné l'attention accrue portée au Japon et à la Corée du Sud, ainsi qu'aux grands accords de libre-échange. Par exemple, un partenariat économique global a été négocié avec l'Indonésie, tandis que le Canada et les Philippines explorent un accord de libre-échange. Les Philippines, en particulier, offrent des opportunités économiques, sécuritaires et de coopération entre les populations. Elle a insisté sur l'importance de maintenir l'attention du Canada sur cette région à un moment stratégique, notamment en réalisant tout le potentiel des relations avec des entités régionales comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est

(ASEAN), avec laquelle le Canada entretient désormais un partenariat stratégique, et le Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), dont le Canada est déjà membre à part entière. Comme d'autres panélistes, elle a estimé que c'était le moment opportun pour le Canada de réinitialiser ses relations avec la Chine et l'Inde, tout en critiquant la tendance canadienne à lier systématiquement ces deux pays.

- **Exploiter les opportunités économiques émergentes à travers le monde :** Guillermo Rishchynski, ancien représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies et actuel directeur du conseil d'administration de FinDev, a offert une vision élargie de l'engagement mondial du Canada. Tout en reconnaissant la force économique inégalée de la région indo-pacifique, il a également mis en lumière le potentiel commercial et d'investissement d'autres régions et acteurs clés. Il a rappelé que les investissements canadiens en Amérique latine et dans les Caraïbes dépassaient ceux de tous les pays asiatiques combinés. Par exemple, le Brésil, en tant qu'économie en croissance continue qui importe plus de 25 % des potasses canadiennes, représente un partenaire commercial potentiel pour le Canada. Le Mexique, en tant que partenaire de l'ACEUM, est bien sûr un cas à part. Le Canada devrait renforcer ses contacts de personne à personne, y compris dans les domaines académique et culturel. La nouvelle Stratégie africaine du Canada représente également un potentiel de développement inexploité. Il a conclu en déplorant le récent désengagement financier des organisations de développement de l'ONU et en lançant un appel passionné à ne pas abandonner prématurément les impacts de la réduction de la pauvreté de l'aide internationale, domaine dans lequel le Canada est respecté pour ses contributions, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

Panel 3 : Comment cela change-t-il notre diplomatie ?

Animé par l'ancienne ambassadrice du Canada en Italie, Alexandra Bugailiskis, ce troisième et dernier panel a réuni le professeur Pascal Massot et les anciens ambassadeurs David McKinnon et Henri-Paul Normandin (ce dernier ayant envoyé un message écrit). Ce panel a exploré la place d'une politique étrangère fondée sur les valeurs dans le contexte actuel de « poli-crise » et a répondu à des questions variées concernant l'impact de la politique étrangère féministe du Canada, le rôle de la promotion de la démocratie et de la légitimité, les effets de l'intelligence artificielle sur la diplomatie, ainsi que les avantages et inconvénients de mener un examen de la politique étrangère canadienne à ce moment précis.

Principales conclusions :

- **Vers une politique étrangère canadienne complète et clairement articulée :** L'ancien ambassadeur Henri-Paul Normandin a souligné que la question de départ pour une nouvelle politique étrangère ne devrait plus être « *Quelle est la mission du Canada dans le monde ?* », mais plutôt « *Quels sont nos intérêts et objectifs ?* ». Il faudra également y intégrer nos valeurs. En ce qui concerne notre diplomatie, il est nécessaire d'ajouter des cordes à notre arc et des flèches à notre arsenal. Notre diplomatie classique, fondée sur l'État de droit, n'est plus suffisante. Il faut désormais apprendre à évoluer dans d'autres registres basés sur les rapports de force, comme la coercition, la bataille du numérique et de l'information.

- **Dépasser les notions binaires et l'excès moralisateur en politique étrangère :** La professeure Pascale Massot a élevé le débat sur la diplomatie canadienne en suggérant de changer notre façon de concevoir les « *alliés normatifs* » et de nous éloigner des notions binaires de diplomatie, qui classent les pays en partenaires « *partageant les mêmes idées* » ou « *ne partageant pas les mêmes idées* ». Elle a noté qu'aujourd'hui, nous pouvons nous aligner avec certains partenaires sur certaines questions, mais pas sur d'autres. Cela inclut nos partenaires les plus proches ainsi que les grandes puissances émergentes. Elle a plaidé pour une distinction entre « *politique étrangère fondée sur les valeurs* » et « *politique étrangère informée par les valeurs* ». Elle a défendu une politique étrangère canadienne plus fermement ancrée dans l'intérêt national, plus mesurée, mais engagée à façonner un ordre international fondé sur des règles en évolution, en montrant un leadership dans quelques domaines prioritaires et en s'attaquant aux lacunes de légitimité, tant nationales qu'internationales.
- **Construction de relations :** David McKinnon, ancien haut-commissaire du Canada au Sri Lanka, a souligné que la diplomatie et la sécurité nationale canadiennes sont soudainement devenues des enjeux existentiels plutôt qu'une réflexion accessoire aux priorités politiques nationales. La manière dont nous nous engageons avec le monde, et dans quel but, doit être au cœur de la réflexion gouvernementale et du discours public. Nos intérêts doivent guider notre engagement international, éclairés par nos valeurs. Il a réitéré la nécessité de trouver, par exemple, des moyens constructifs de s'engager avec la Chine. Il a souligné la valeur des relations avec des acteurs plus petits, souvent négligés. Il a conclu en plaidant pour un service extérieur canadien modernisé et bien doté en ressources, guidé par des priorités claires, équipé des bons outils et bénéficiant de l'autonomie nécessaire pour être créatif, prendre des risques et fournir des analyses audacieuses et des conseils sans crainte au niveau des missions.

Allocutions de clôture

Dans ses remarques de clôture, le sénateur Peter Boehm, fort de son expérience en politique étrangère en tant qu'ancien sous-ministre et sherpa du G7 pour le Premier ministre Trudeau, a synthétisé les multiples fils conducteurs et les questions variées abordées lors de la conférence sur le rôle du Canada dans un monde en désordre. Il a commencé en soulignant l'opportunité de la conférence du 12 mai, compte tenu de l'accueil par le Canada du sommet des dirigeants du G7 à Kananaskis (15-17 juin) et du début du mandat du Premier ministre Mark Carney, dont il a rappelé qu'il disposait d'un vaste réseau et d'une expérience approfondie dans la conduite de négociations sur la scène mondiale.

En plus de mettre en lumière les principales conclusions de chaque panel, le sénateur Boehm a offert ses propres réflexions. Il a parlé de la primauté des intérêts de sécurité du Canada, en particulier dans le Nord canadien, mais a également insisté sur le rôle significatif des institutions multilatérales et exprimé son regret face à la faiblesse actuelle de l'OMC et aux pressions financières subies par les banques régionales. Il a convenu avec les critiques du concept de « *pays partageant les mêmes idées* », qui, selon lui, avait été surutilisé et conduit à une prise de décision trop simpliste. Concernant la relation primordiale, mais éprouvée, entre le Canada et les États-Unis, il a rappelé aux participants que les réseaux Canada-États-Unis sont diversifiés et que la relation est, par nature, dynamique. Il a noté, par exemple, que le climat politique aux États-Unis pourrait rapidement changer une fois les primaires commencées dès l'année prochaine. Au-delà des États-Unis, le sénateur Boehm a repris l'appel unanime

des panélistes en faveur de la diversification des partenariats canadiens, soulignant que le Canada réalise actuellement plus d'échanges commerciaux avec le Mexique qu'avec l'UE. Mais surtout, il a convenu que le gouvernement Carney devrait saisir l'opportunité de « *recalibrer* » les relations avec la Chine et l'Inde, tout en restant pragmatique et attentif aux intérêts canadiens.

En regardant vers l'avenir, le sénateur Boehm a mentionné que le Premier ministre Carney avait exprimé son intérêt à mener un examen complet de la politique étrangère canadienne. Selon le sénateur Boehm, un tel examen devrait être dirigé par l'exécutif (plutôt que par un parlement minoritaire) et devrait faire l'objet de vastes consultations parmi les provinces et territoires canadiens (bien qu'il se méfie des premiers ministres canadiens annonçant des orientations de politique étrangère ou de nouvelles approches en matière d'accords de libre-échange de leur propre chef). En conclusion, le sénateur Boehm a appelé à l'audace et à la créativité dans la politique étrangère canadienne, ainsi qu'à la poursuite des échanges entre universitaires, diplomates et acteurs de la société civile, et à un engagement accru avec le public canadien, dont la compréhension active et l'appréciation du rôle du Canada dans le monde sont plus importantes que jamais.