

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU PREMIER GOUVERNEMENT DE JUSTIN TRUDEAU

LE PROGRESSISME CONTRARIÉ

PAR

GRÉGOIRE GAYARD (*)

Lorsque Barack Obama s'adresse aux membres du Parlement canadien, à Ottawa, le 29 juin 2016, il leur affirme que le Canada, mené par son nouveau premier ministre Justin Trudeau, a un rôle important à jouer sur la scène internationale : « *The world needs more Canada* » (1). Ce jour-là, le discours du président américain assurait à Ottawa que le Canada disposerait, pour jouer ce rôle, du soutien de la première puissance mondiale. Quatre ans plus tard, alors que Justin Trudeau a été réélu à la tête d'un gouvernement – minoritaire cette fois –, il est temps de dresser un bilan de la politique étrangère menée par le Premier ministre pendant son premier mandat.

À son arrivée au pouvoir en octobre 2015, Justin Trudeau entendait marquer une rupture nette avec la politique étrangère menée par les conservateurs de Stephen Harper. Le nouveau Premier ministre a fait son entrée sur la scène internationale quelques semaines à peine après sa victoire électorale, lors de la COP21 (2) à Paris. Son discours remarqué lors de la séance d'ouverture, en présence de nombreux chefs d'État et de gouvernement, le proclame : « *Canada is back !* » Les premiers mois confirment cette ambition, au moins sur le ton. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est rebaptisé Affaires mondiales. Justin Trudeau accueille en personne les premiers réfugiés syriens à l'aéroport de Toronto en décembre 2015. Les partis d'opposition sont invités à accompagner la délégation canadienne à la COP21, où le Canada approuve l'accord de Paris sur le climat. La première visite de J. Trudeau à Washington, en mars 2016, témoigne de la proximité entre le Premier ministre canadien et Barack Obama, qui s'entendent sur des mesures

(*) Docteur en Science politique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), spécialiste des relations internationales du Canada et du Québec et de la politique étrangère dans les systèmes fédéraux.

(1) « Remarks by President Obama in Address to the Parliament of Canada », 29 juin 2016 (en ligne : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/remarks-president-obama-address-parliament-canada>, consulté le 10 janvier 2020).

(2) 21^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

environnementales. Le même mois, Justin Trudeau se déclare fier d'être féministe, lors d'un événement de l'organisation ONU Femmes (3) et annonce la candidature du Canada à un siège non permanent au Conseil de sécurité pour 2012-2022. En septembre 2016, des visites réciproques de Justin Trudeau et du Premier ministre chinois Li Keqiang semblent ouvrir la porte à des discussions commerciales. En octobre 2016, J. Trudeau signe à Bruxelles avec les pays de l'Union européenne (UE) l'Accord économique et commercial global (AECG ou CETA en anglais) entre le Canada et l'UE.

Ces premiers pas sur la scène internationale sont salués, notamment dans les médias internationaux. Le charisme de Justin Trudeau en fait alors une figure remarquée à l'international, après les années Stephen Harper. Toutefois, cette lune de miel a brutalement pris fin avec l'élection de Donald Trump à la présidence américaine en novembre 2016.

À quasiment tous les égards, Donald Trump est l'opposé de Justin Trudeau. La défiance du président américain envers le multilatéralisme, ses positions sur la question du climat et de l'environnement, son attitude vis-à-vis des femmes et des minorités, ses politiques concernant l'immigration, son scepticisme à l'égard des accords commerciaux internationaux, notamment de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), son soutien inconditionnel à Israël, son insistance sur la nécessité, pour les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), d'augmenter leurs dépenses militaires et sa propension à volontiers rudoyer les alliés traditionnels des États-Unis sont autant d'éléments qui mettent le Canada en porte-à-faux avec son voisin. L'arrivée au pouvoir de D. Trump a donc immédiatement posé la question de la façon dont la politique étrangère canadienne allait devoir s'adapter à un nouveau contexte, nettement moins favorable.

La candidature canadienne à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies nous fournit une trame intéressante pour évaluer la politique étrangère d'Ottawa entre fin 2015 et fin 2019. La campagne du Canada pour les élections au Conseil de sécurité s'est déclinée en cinq thèmes : le maintien de la paix, la lutte contre les changements climatiques, la promotion de la sécurité économique, l'avancement de l'égalité des genres et le renforcement du multilatéralisme. Ces thèmes sont un condensé de la manière dont le Canada veut se donner à voir au monde et un bon résumé des principaux axes de la politique étrangère du premier mandat de Justin Trudeau. Il est donc possible, pour évaluer cette dernière, de se pencher successivement sur les cinq slogans de la campagne canadienne.

(3) Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

« SOUTENIR LA PAIX, ENSEMBLE »

Le Canada se voit comme un membre actif de la scène internationale, une puissance moyenne douée d'une capacité et de la volonté de jouer un rôle positif au sein de la communauté internationale, notamment au travers des Nations Unies. La participation régulière du Canada aux missions de maintien de la paix des Nations Unies pendant la Guerre froide et le prix Nobel de la paix attribué en 1957 à Lester Pearson pour son rôle lors de la crise de Suez ont contribué à façonner l'image d'un pays engagé dans le maintien de la paix. Cet héritage pèse lourd dans la conscience collective canadienne, mais il fonctionne comme une image d'Épinal, fixant dans les mémoires une situation passée un peu rêvée.

La réalité de l'implication canadienne est moins brillante depuis plusieurs décennies. La tendance au désengagement a été marquée depuis les années 1990 et confirmée sous Stephen Harper (4). Ce retrait a été compensé en partie par la participation à plusieurs opérations de l'OTAN et aux conflits en Afghanistan, en Libye, en Iraq et en Syrie.

Le réinvestissement du Canada dans les missions de maintien de la paix de l'ONU figurait donc en bonne place dans le programme libéral en 2015. Une fois au pouvoir, le gouvernement promet en 2016 le déploiement de 600 militaires et 150 policiers supplémentaires. Ces promesses n'ont pas été tenues.

Plusieurs mois ont été consacrés en 2016 à identifier à quelle mission des Nations Unies le Canada pourrait contribuer. Le ministre de la Défense Harjit Sajjan a effectué une mini-tournée en Afrique dans ce but et le choix s'était arrêté sur le Mali en décembre 2016 (5). Cependant, Justin Trudeau a finalement reculé et aucune annonce n'a été faite. L'arrivée de Donald Trump au pouvoir a peut-être joué un rôle dans ce renoncement, en encourageant le Canada à concentrer ses efforts sur l'OTAN, cible récurrente du président américain (6).

En novembre 2017, le Canada a accueilli à Vancouver la réunion des ministres de la Défense sur le maintien de la paix de l'ONU et, dans ce contexte, réitéré sa promesse de fournir 600 hommes et femmes à la

(4) En octobre 1993, au début du mandat de Jean Chrétien, 2 521 Canadiens, dont 2 412 soldats, étaient déployés au sein des missions de l'ONU, faisant du Canada le 8^e contributeur mondial. En janvier 2006, à l'arrivée de Stephen Harper, le Canada n'était plus que le 33^e contributeur, avec 370 déployés, dont 129 policiers et 198 soldats. Au début du mandat de Justin Trudeau, en octobre 2015, le Canada était tombé à la 66^e place, avec 116 Canadiens déployés, dont 95 policiers et seulement 18 soldats. Chiffres de l'ONU en ligne : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, consulté le 10 janvier 2020.

(5) Jocelyn Coulon, *Le Difficile retour des casques bleus canadiens*, Canadian Global Affairs Institute (Policy Update), juin 2018, p. 3.

(6) Dans ce cadre, le Canada est principalement engagé dans l'opération UNIFIER en Ukraine, où 200 membres des forces armées contribuent à la formation des forces ukrainiennes et dans l'opération Réassurance en Europe centrale et en Europe orientale (la participation canadienne inclut des patrouilles en mer Noire, une force aérienne en Roumanie et un stationnement de 540 membres en Lettonie). En outre, une partie du contingent des forces armées canadiennes présentes en Iraq depuis 2014 pour soutenir la coalition contre Daech est affectée à la mission de l'OTAN en Iraq.

disposition de l'ONU, toujours sans préciser où. Lors de cette réunion ont été adoptés les Principes de Vancouver visant à mettre fin au recrutement et à l'emploi d'enfants-soldats. Le Canada a également lancé l'Initiative Elsie pour la participation des femmes en uniforme aux opérations de paix, appuyée depuis 2019 par le Fonds de l'Initiative Elsie, auquel le Canada s'est engagé à verser 15 millions de dollars canadiens. Le Canada semblait alors mettre en avant des formes de contributions au maintien de la paix passant plutôt par la formation ou le renforcement des capacités que par l'envoi de troupes.

Le Canada a finalement envoyé autour de 85 casques bleus au Mali entre août 2018 et août 2019. Cette mission s'est limitée à fournir à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (Minusma) une capacité de transport et de logistique, avec deux hélicoptères de transport Chinook et quatre hélicoptères Griffon comme escorte armée. À la suite de cette mission, le Canada a annoncé en août 2019 l'envoi, pour un an, d'un détachement de transport aérien tactique en Ouganda, comprenant un avion Hercules et jusqu'à 25 membres des forces armées, déployés cinq jours par mois pour aider aux transports des missions de l'ONU en République démocratique du Congo et au Soudan du Sud.

En définitive, à la fin du premier mandat de Justin Trudeau, non seulement le Canada n'a pas augmenté sa contribution en militaires et policiers aux missions de l'ONU, mais cette contribution a encore reculé. En septembre 2019, seuls 49 Canadiens étaient déployés, dont 21 policiers, 20 officiers et 8 experts, plaçant le Canada au 72^e rang des pays contributeurs. Outre que ces chiffres sont historiquement faibles pour le Canada, il est notable que les deux autres pays en concurrence avec Ottawa pour siéger au Conseil de sécurité en 2021-2022 font mieux : l'Irlande déploie à la même date 628 personnes et la Norvège 144.

« LUTTER ENSEMBLE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES »

Sur ce deuxième thème, le bilan du gouvernement Trudeau est très mitigé. Ottawa avait ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dès 1992, puis ratifié le protocole de Kyoto en 2002 et accueilli la COP11 à Montréal en 2005, mais le Canada a fait très peu de progrès pour limiter ses émissions de gaz à effets de serre sous les gouvernements libéraux de 1993 à 2006. L'ère Harper, de 2006 à 2015, a été marquée par un désengagement presque complet du Canada vis-à-vis des efforts internationaux de lutte contre les changements climatiques. Le Canada a régulièrement fait obstruction aux négociations internationales et s'est retiré officiellement du protocole de Kyoto en 2011. Pendant la campagne électorale de 2015, les libéraux ont fait du climat un angle d'attaque particulièrement efficace contre les conservateurs. Les premiers pas de Justin Trudeau sur la scène internationale, lors de

la COP21, à Paris, ont confirmé un changement de ton spectaculaire par rapport à Stephen Harper.

À la suite de la COP21, le gouvernement Trudeau a signé puis ratifié l'accord de Paris et annoncé, outre des efforts de contribution à la finance internationale contre les changements climatiques, des discussions avec les provinces pour établir un plan pancanadien de lutte contre les changements climatiques, axé sur l'établissement d'un mécanisme de fixation du prix du carbone. Le réengagement d'un dialogue avec les provinces, qui contrôlent d'importants leviers de mise en œuvre des politiques de lutte contre les changements climatiques dans le fédéralisme canadien, constituait un signal important après une décennie sans véritable effort de coopération.

Justin Trudeau bénéficiait d'un contexte particulièrement favorable en début de mandat. D'une part, au plan interne, en plus de disposer d'un gouvernement majoritaire, il avait comme interlocuteurs provinciaux, fin 2015, sept gouvernements libéraux, deux gouvernements socio-démocrates (Nouveau parti démocratique ou NPD) et un seul gouvernement conservateur (7). L'Alberta notamment, la province la plus émettrice de gaz à effet de serre, dont l'économie repose largement sur l'exploitation des hydrocarbures, et, historiquement la province la plus réticente aux mesures de lutte contre les changements climatiques, était gouvernée pour la première fois depuis 1971 par un gouvernement non conservateur.

Au niveau international, Barack Obama, qui entamait la dernière année de son second mandat, désireux de soigner son héritage politique, constituait un allié important. Le président américain se montrait en effet disposé à travailler de concert avec le gouvernement libéral sur le dossier du climat. La proximité personnelle entre les deux dirigeants politiques semblait en outre évidente lors de leurs premières rencontres (8). L'agenda international était également favorable à Justin Trudeau, avec la tenue en France de la COP21 quelques semaines après son élection, COP qui avait mobilisé l'attention du public et des médias et donné l'opportunité au nouveau dirigeant canadien de marquer sa différence avec son prédécesseur.

Cet alignement temporaire des planètes n'a toutefois pas suffi à Justin Trudeau pour réaliser les avancées significatives qui semblaient promises. Sur le plan interne, tout d'abord, les contacts avec les provinces pour l'établissement d'un cadre pancanadien de lutte contre les changements climatiques ont été plus difficiles que prévus. Après une année de discussions, le gouvernement fédéral est finalement parvenu en décembre 2016 à s'accorder avec huit des dix provinces et les trois

(7) Le NPD est classé à gauche du parti libéral et défend en général des positions plus ambitieuses sur le plan environnemental. Il faut toutefois noter qu'au Canada les partis provinciaux ne sont pas affiliés aux partis fédéraux. Il existe ainsi par exemple des différences parfois importantes entre les positions des libéraux au Québec et au niveau fédéral ou entre les néo-démocrates en Alberta et à Ottawa.

(8) Justin Trudeau a notamment été accueilli en mars 2016 à Washington pour une visite officielle, ponctuée d'un dîner d'État à la Maison-Blanche. Aucun Premier ministre canadien n'avait reçu cet honneur depuis 1997.

territoires sur un cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Cet accord pose les bases d'un système de tarification du carbone à l'échelle canadienne (9). Cependant, ce système est depuis contesté devant la Cour suprême canadienne par la majorité des provinces (10). Le contexte politique interne est en effet nettement moins favorable à la fin du premier mandat de Justin Trudeau, puisque six provinces étaient dirigées par les conservateurs fin 2019.

Au niveau international, l'élection de Donald Trump a, dans ce dossier aussi, mis le Canada dans une situation délicate. Plusieurs ententes avaient été conclues sur l'environnement et l'énergie pendant les derniers mois de l'administration Obama. En mars 2016, les deux États s'engageaient à réduire les émissions de méthane de l'industrie du pétrole et du gaz de 40% à 45% sous le niveau de 2012 d'ici 2025. Puis en juin, le Canada, les États-Unis et le Mexique annonçaient un partenariat nord-américain en matière de climat, d'énergie propre et d'environnement, avec l'objectif d'atteindre une production d'énergie propre à hauteur de 50% d'ici 2025 à l'échelle de l'Amérique du Nord. Les trois pays se sont également entendus pour mettre fin aux subventions liées aux combustibles fossiles d'ici 2025. Ces initiatives sont restées lettre morte depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche. La déconstruction, par l'administration Trump, de la politique environnementale de Barack Obama a soulevé au nord de la frontière des inquiétudes sur la compétitivité de l'économie canadienne, soumise à des obligations environnementales plus strictes.

Ces craintes ont mis le gouvernement Trudeau en grande difficulté pour concilier politique du climat et politique énergétique. La baisse des cours du pétrole depuis 2015 a accentué la pression sur Ottawa pour autoriser la construction ou l'amélioration d'oléoducs vers les États-Unis et les océans afin de favoriser les exportations du pétrole extrait en Alberta (11). Le choix du gouvernement Trudeau de racheter en 2018 l'oléoduc Trans Mountain afin de mener à bien son agrandissement controversé pose une question de cohérence entre les engagements climatiques du Canada et sa politique énergétique.

Il y a donc bien eu un net changement de ton dans le dossier climatique avec l'arrivée des libéraux en 2015. Cela s'est notamment matérialisé par la participation à une série d'initiatives internationales, comme par

(9) En vertu de ce système, une redevance fédérale est imposée sur les combustibles, uniquement dans les provinces n'ayant pas développé leur propre mécanisme de tarification du carbone. En outre, un système d'échange de crédits d'émissions est prévu pour les gros émetteurs. Là encore, ce mécanisme ne touche que les installations industrielles des provinces qui n'ont pas développé leur propre système de tarification du carbone. Ce système a été mis en place par la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, adoptée le 21 juin 2018.

(10) La Saskatchewan a porté l'action en justice, soutenue par l'Alberta, l'Ontario, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick.

(11) Ces développements sont résumés par Stephen Blank et Monica Gatteringer, « Canada-US Relations Under President Trump: Stop Reading the Tweets and Look to the Future », in Norman Hillmer et Philippe Lagassé (dir.), *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Cham, Palgrave-Macmillan, 2018, p. 91.

exemple la création avec le Royaume-Uni, en 2017, de l'Alliance : Énergiser au-delà du charbon. La contribution du Canada à la finance internationale sur le climat a également augmenté. Toutefois, une partie de ces initiatives est principalement symbolique et, surtout, Ottawa est pour le moment loin d'atteindre ses engagements de l'accord de Paris, engagements qui reprenaient pourtant la cible fixée par les conservateurs en 2009, à savoir une réduction des émissions de gaz à effets de serre de 30% par rapport à 2005 d'ici 2030.

« PROMOUVOIR LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE, ENSEMBLE »

Pour sa candidature au Conseil de sécurité, le Canada entend « attirer l'attention sur les liens vitaux entre la croissance économique durable et inclusive, la création d'emplois, la prévention des conflits et la paix et la sécurité » (12). Ce thème s'est matérialisé, pendant le premier mandat de Trudeau, par le programme de commerce progressiste du Canada.

L'idée du programme de commerce progressiste est d'encourager les échanges commerciaux internationaux en s'assurant que les retombées du libre-échange soient mieux partagées et bénéficient à tous les segments de la société, notamment les femmes, les jeunes, les Autochtones et les petites et moyennes entreprises. Pour cela, le Canada a eu pour ambition, sous le gouvernement Trudeau, d'intégrer, dans les accords commerciaux internationaux, des dispositions visant la protection de l'environnement, les droits des travailleurs, l'égalité des genres ou la protection des minorités et des Autochtones. Le programme de commerce progressif vise aussi à encourager une plus grande transparence dans la négociation des accords commerciaux internationaux, notamment à travers un dialogue plus poussé avec la société civile (13).

Ces principes n'étaient pas expressément présents dans le programme électoral de 2015, mais ont été formulés au cours du mandat de Justin Trudeau. La négociation de l'AECG avec l'UE, dans les premiers mois de 2016, a été un moment-clef à cet égard (14). L'accord, largement négocié sous le gouvernement Harper, était critiqué dans plusieurs pays européens, notamment sur la question du mécanisme de règlement des différends relatifs aux investissements. En particulier, le gouvernement wallon a bloqué à l'automne 2016 la signature de la Belgique, empêchant provisoirement la signature de l'accord par l'UE. Chrystia Freeland, alors ministre canadienne du Commerce international, a joué un rôle important

(12) Selon le site Internet de la candidature canadienne au Conseil de sécurité, à l'adresse <https://www.international.gc.ca/campaign-campagne/unsc-csnu/index.aspx?lang=fra>, consulté le 10 janvier 2020.

(13) Gouvernement du Canada, « Réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité permanent du commerce international », 2017, p. 3-4.

(14) Meredith B. Lilly, « International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government's Progressive Trade Agenda », in Norman Hillmer et Philippe Lagassé (dir.), *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Cham, Palgrave-Macmillan, 2018, p. 129.

pour convaincre la Wallonie d'approuver l'accord et, plus généralement, pour rassurer les Européens sur le contenu de l'AECG. Pour cela, après avoir accepté une clause révisée de règlement des différends, elle a notamment insisté sur la présence dans le texte de dispositions sur l'environnement et le droit des travailleurs, ainsi que sur le fait que le Canada est un pays progressiste. La ministre a ainsi eu une influence importante dans la cristallisation du thème du commerce progressiste au cours de l'année 2016-2017, présenté explicitement dans ses discours comme un antidote à la montée du populisme et du protectionnisme (15).

Ce thème a été mis en avant même après l'élection de Donald Trump. Chrystia Freeland est devenue ministre des Affaires étrangères en janvier 2017. Cette promotion, juste avant l'entrée en fonction du nouveau président américain, faisait partie de la stratégie du gouvernement canadien pour se préparer à traiter avec Trump. L'arrivée de ce dernier au pouvoir a en effet bouleversé l'agenda commercial du gouvernement Trudeau. Le président américain avait pendant sa campagne et dès son arrivée à la Maison-Blanche déclaré à de nombreuses reprises son hostilité à l'ALENA et annoncé qu'il renégocierait ou quitterait le traité. Trump a également, dès le 30 janvier 2017, annoncé que les États-Unis ne ratifieraient pas le Partenariat trans-pacifique (TPT) signé en 2016 avec le Canada et 10 autres pays de la zone pacifique (16).

La renégociation de l'ALENA est immédiatement devenue la priorité de la politique extérieure du gouvernement Trudeau. En 2016, les États-Unis représentaient en effet 76% des exportations et 52% des importations du Canada (17). Pendant cette négociation, d'août 2017 à novembre 2018, Ottawa a cherché à éviter de se retrouver en tête-à-tête avec Washington en insistant pour que les discussions prennent une forme trilatérale avec Mexico. Les Canadiens ont également poursuivi une stratégie dite du *donut*, en mobilisant des appuis en marge de l'administration (membres du Congrès, gouverneurs de certains États, milieux d'affaires) et en rappelant que le Canada est le principal partenaire commercial de nombreux États américains, qui seraient pénalisés par toute barrière à ces échanges (18).

Alors que ses critiques visaient initialement surtout le Mexique, la Maison-Blanche, quant à elle, semble avoir, en 2018 en particulier, trouvé dans Justin Trudeau la figure d'un repoussoir libéral idéal. Dans cette optique, D. Trump ne s'est pas privé de tenter d'embarrasser publiquement, à plusieurs reprises, le Premier ministre canadien pour faire pression sur Ottawa. Il a par exemple imposé unilatéralement fin

(15) *Ibid.*, p. 129-130.

(16) L'accord est signé par l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, les États-Unis, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam.

(17) Statistique Canada, « L'explorateur du commerce international », 2018 (en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/71-607-x/71-607-x2019005-fra.htm>, consulté le 10 janvier 2020).

(18) Laura Macdonald, « Upsetting the Apple Cart? Implications of the NAFTA Re-Negotiations for Canada-US Relations », in David Carment et Christopher Sands (dir.), *Canada-US Relations. Sovereignty or Shared Institutions*, Cham, Palgrave-Macmillan, 2019, p. 199-202.

mai 2018 des droits de douane de 25% sur l'acier et 10% sur l'aluminium provenant du Canada, du Mexique et de l'UE, justifiant cette mesure par la menace que la dépendance envers ces produits étrangers ferait peser sur la sécurité nationale américaine. Cette taxe et peut-être encore plus le prétexte invoqué ont été reçus comme une gifle à Ottawa. Les protestations de Justin Trudeau, lors d'une conférence de presse à l'issue du G7 tenu au Québec en juin 2018, ont provoqué la colère de Donald Trump, lequel a refusé d'endosser la déclaration commune du G7 et insulté Justin Trudeau sur Twitter depuis Air Force One.

Ces difficultés n'ont pas empêché la conclusion, fin 2018, d'un accord de libre-échange renouvelé entre les trois États d'Amérique du Nord. Les taxes sur l'acier et l'aluminium et les contre-mesures canadiennes ont été levées en mai 2019. La conclusion du nouvel ALENA, officiellement l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM ou USMCA en anglais) est sans doute l'accomplissement principal de la politique étrangère du premier mandat de Trudeau. Les modifications de l'ALENA sont globalement limitées. Si le Canada a bien sûr fait des concessions, il n'a pas cédé sur ses principales lignes rouges et a même obtenu des gains (19).

Si cette renégociation a occupé l'essentiel de l'attention du gouvernement canadien, ce dernier a tout de même continué à faire avancer ses objectifs commerciaux. Une série d'autres accords de commerce ont été signés ou révisés ou sont en négociation. Ottawa a cherché à y intégrer des dispositions liées à son agenda progressiste, avec plus ou moins de succès. Les accords existants avec le Chili et avec Israël ont été amendés pour inclure des dispositions sur l'égalité des genres ou sur les petites et moyennes entreprises. L'accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) conclu avec les pays signataires du traité de partenariat transpacifique (TPT) après le retrait américain comporte des sections sur la main-d'œuvre, les petites et moyennes entreprises et l'environnement mais pas sur l'égalité des genres. Le nouvel ALENA inclut un chapitre sur l'environnement, mais les négociateurs américains ont écarté la possibilité de clauses sur la question de l'égalité des genres.

Le gouvernement Trudeau avait également pour ambition de renouer avec la Chine en préparant, si possible, un futur accord de libre-échange, même si les Chinois ne se montraient pas intéressés pour discuter de clauses touchant aux droits des travailleurs et encore moins des populations autochtones (20). Cependant, cet optimisme n'a pas survécu à la grave crise diplomatique provoquée par l'arrestation, en décembre 2018, au Canada, de Meng Wanzhou, vice-présidente du conseil d'administration et directrice financière de la société Huawei, à la demande des autorités américaines.

(19) *Ibid.*, p. 207-208.

(20) Hugh Stephens, « Canada's Progressive Trade Agenda and a Free Trade Agreement with China: Are They Incompatible? », The School of Public Policy (University of Calgary) / The Canadian Global Affairs Institute (*SPP Briefing Papers*), 2018 (en ligne : https://www.cgai.ca/canadas_progressive_trade_agenda_and_a_free_trade_agreement_with_china_are_they_incompatible, consulté le 10 janvier 2020).

Dans ce dossier, le Canada s'est trouvé pris entre la Chine et les États-Unis. La Maison-Blanche a formulé une demande d'extradition de Meng vers les États-Unis. Les déclarations de Trump proposant de régler cette affaire si un accord commercial avec la Chine était trouvé n'ont fait que renforcer les accusations de Pékin selon lesquelles l'arrestation de Meng est politique. En mesure de rétorsion, la Chine a arrêté deux citoyens canadiens accusés d'espionnage et détenus depuis décembre 2018. Elle a également bloqué une partie des exportations canadiennes de canola depuis le printemps 2019. Le rapprochement avec Pékin, qui devait constituer un marqueur important de la politique étrangère de Trudeau, a donc fait long feu.

En définitive, le programme commercial progressiste du Canada n'est qu'une réussite partielle. Si les Canadiens sont parvenus à intégrer des clauses dites progressistes dans certains des accords négociés dans le sillage de l'AECG, cette politique n'a pas été systématique. Surtout, la portée réelle de ces dispositions est souvent symbolique car ces dernières ne créent pas toujours d'obligations contraignantes.

« FAIRE PROGRESSER L'ÉGALITÉ DES GENRES, ENSEMBLE »

De la même manière que pour le programme de commerce progressiste, la mise en avant d'une politique étrangère féministe semble avoir émergé en cours de mandat. Si Justin Trudeau s'est déclaré féministe dès la campagne de 2015 et a composé à son arrivée au pouvoir un cabinet ministériel paritaire, c'est avec le discours de Chrystia Freeland devant la Chambre des communes, le 6 juin 2017, que le lien entre féminisme et politique étrangère est véritablement formulé (21). Dans ce discours-programme, la ministre fait du féminisme une « valeur canadienne » et place les droits des femmes comme les droits de la personne au cœur de la politique étrangère canadienne (22).

Plutôt que de se contenter de quelques gestes symboliques, le gouvernement Trudeau a fait l'effort d'incorporer cette dimension féministe dans plusieurs domaines de sa politique extérieure : aide au développement, politique de sécurité et de défense, programme du G7 qui s'est tenu en 2018 au Canada, politique commerciale internationale.

Les questions de l'égalité des genres et des droits des femmes sont ainsi au cœur de la refonte de la politique d'aide au développement, en 2017. Cette dernière est rebaptisée « politique d'aide internationale féministe ». Le champ d'action principal de la nouvelle politique d'aide

(21) Voir : Adam Chapnick, « The origins of Canada's feminist foreign policy », *International Journal*, vol. LXXIV, n° 2, 2019, p. 191-205.

(22) Chrystia Freeland, Discours sur les priorités du Canada en matière de politique étrangère, Chambre des communes du Canada, 6 juin 2017 (en ligne : https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours_de_la_ministrefreelandsurlesprioritesducanaadenmatiered.html, consulté le 10 janvier 2020).

est consacré à « l'égalité des genres et [au] renforcement du pouvoir des femmes et des filles » (23). En vertu de cette politique, le gouvernement annonce que, d'ici 2021-2022, 95% des initiatives bilatérales du Canada en matière d'aide au développement « viseront ou intégreront l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles » et au moins 15% de l'aide bilatérale du Canada seront consacrés à des initiatives spécifiquement dédiées à ces questions. Le Canada est en voie de remplir cet engagement, puisqu'en 2017-2018 90% des programmes bilatéraux d'aide d'Affaires mondiales Canada ciblait ou intégraient l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles (24).

Sous J. Trudeau, le Canada a également intégré une dimension féministe à sa politique de défense et de sécurité, quoi que de manière plus superficielle. La nouvelle politique de défense, lancée en 2017, prévoit un effort de féminisation (25) et une meilleure prise en compte des enjeux de genre dans la planification et la conduite des opérations militaires, grâce notamment à l'embauche de conseillers en matière d'égalité des sexes (26). Le lien entre les questions de genre et les enjeux de sécurité et de défense est également matérialisé par le lancement de l'Initiative Elsie visant à accroître la participation des femmes aux opérations de paix des Nations Unies, ainsi que du Fonds de l'initiative Elsie.

Ottawa a aussi incorporé cette dimension féministe à l'organisation du G7 au Québec, en 2018. Un Conseil consultatif sur l'égalité des sexes a été créé pour conseiller le G7. Une réunion du *Women 7* a été intégrée au programme de rencontres préparatoires en amont du sommet. La tenue du G7 au Canada a aussi été l'occasion de plusieurs déclarations et initiatives surtout symboliques (27). Enfin, on peut signaler d'autres gestes comme la première réunion des femmes ministres des Affaires étrangères à Montréal en septembre 2018, la tenue de la conférence *Women Deliver* à Vancouver en juin 2019 ou la désignation d'une ambassadrice pour les femmes, la paix et la sécurité.

Toutefois, la portée de ces efforts peut être nuancée. D'une part, la politique d'aide internationale canadienne, pourtant le fleuron de cet engagement féministe, est chroniquement sous-financée. L'enveloppe dédiée à l'aide internationale stagne autour de 0,28% du produit intérieur

(23) Affaires mondiales Canada, « Politique d'aide internationale féministe du Canada », 2017 (en ligne : https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=fra, consulté le 10 janvier 2020).

(24) Affaires mondiales Canada, « Rapport statistique sur l'aide internationale, exercice 2017-2018 », 2019, p. 9.

(25) La proportion de femmes dans les forces armées doit augmenter de 1% par an pour atteindre 25% en 2026.

(26) Gouvernement du Canada, « Protection sécurité, engagement : la politique de défense du Canada », 2017 (en ligne : <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/politique-defense-canada.html>, consulté le 10 janvier 2020).

(27) On peut citer le lancement de l'Initiative de partenariats pour les femmes, la paix et la sécurité, en avril 2018, à Toronto, ou l'adoption, en mai 2018, de la Déclaration de Whistler sur l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles dans l'action humanitaire.

brut (PIB) depuis 2013 (28). Les choses n'ont pas changé de ce point de vue sous le gouvernement Trudeau, malgré l'annonce en 2018 que 2 milliards de dollars supplémentaires seraient consacrés à l'aide internationale sur cinq ans. De ce point de vue, Ottawa fait également moins bien que ses deux concurrents pour un siège au Conseil de sécurité, l'Irlande et la Norvège. Cette dernière, en particulier, fait figure de bon élève en consacrant régulièrement 1% de son PIB à l'aide internationale (29).

D'autre part, l'engagement féministe du Canada s'accorde mal avec sa politique de vente de matériel militaire. Le gouvernement Trudeau a choisi de ne pas remettre en cause un contrat majeur de vente de véhicules blindés légers conclu avec Riyad par le gouvernement Harper en 2014, malgré la situation des femmes et plus généralement la question des droits de la personne en Arabie saoudite. Le contrat a été maintenu malgré l'intervention saoudienne au Yémen depuis 2015. La fourniture de ces véhicules s'est même poursuivie alors qu'Ottawa et Riyad sont en conflit diplomatique ouvert depuis l'été 2018 (30).

Les difficultés d'une approche féministe de la politique étrangère sont parfois liées aux pays ciblés. Plusieurs pays, notamment en Afrique ou au Moyen Orient, sont susceptibles de regarder avec suspicion une politique d'aide « féministe » en provenance d'un État occidental (31). Une telle méfiance risque de peser sur l'efficacité des efforts du Canada et Ottawa va devoir développer des efforts pour gagner la confiance de ses interlocuteurs. Les difficultés viennent parfois également des alliés du Canada. L'administration Trump est ainsi activement opposée à toute initiative sur les droits reproductifs. Les Américains ont également refusé de discuter les questions liées aux droits sexuels et reproductifs au G7 qui s'est tenu au Canada.

Il sera intéressant de voir dans quelle mesure Justin Trudeau maintiendra ses efforts sur ces questions pendant son second mandat. L'année 2020 devrait à cet égard être importante, car elle marque les 25 ans de la Déclaration et du Programme de Pékin de 1995 et les 20 ans de la résolution 1325 du Conseil de sécurité. 2020 est également une date charnière pour les objectifs de développement durable, dont l'un porte sur l'égalité entre les sexes.

(28) Selon les chiffres de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), Aide publique au développement (APD) nette, 2019, (en ligne : <https://data.oecd.org/fr/oda/apd-nette.htm>, consulté le 10 janvier 2020).

(29) L'Irlande ne fait cependant que marginalement mieux que le Canada depuis 2015 (*Ibid.*).

(30) Ce conflit a débuté à la suite des commentaires, sur Twitter, de Chrystia Freeland, réclamant la libération de militants des droits de l'homme arrêtés en Arabie saoudite. En réponse, Riyad a expulsé l'ambassadeur canadien et rappelé son ambassadeur au Canada et pris une série de sanctions symboliques contre Ottawa. Voir Thomas Juneau, « A Surprising Spat: The Causes and Consequences of the Saudi-Canadian Dispute », *International Journal*, vol. LXXIV, n° 2, 2019, p. 313-323.

(31) Christoph Zuercher, « Canada's Feminist International Assistance: Can Bad Policy be Well Implemented? (Part 1) », Center for International Policy Studies (CIPS Blog), 13 septembre 2018 (en ligne : <https://www.cips-cepi.ca/2018/09/13/feminist-international-assistance-can-bad-policy-be-well-implemented-part-1/>, consulté le 10 janvier 2020).

« RENFORCER LE MULTILATÉRALISME, ENSEMBLE »

Le dernier axe de la candidature canadienne au Conseil de sécurité porte sur le multilatéralisme. Ce thème transversal est mobilisé de manière continue dans les discours du gouvernement Trudeau. Il s'agit là d'un retour à une certaine tradition libérale, après l'ère Harper, caractérisée par une méfiance des institutions internationales, notamment des Nations Unies.

Dans son discours du 6 juin 2017 sur les grandes lignes de la politique extérieure du Canada, Chrystia Freeland précise ce que recouvre cette idée. Le Canada y est présenté comme une partie prenante traditionnelle de l'ordre international et c'est en raison de sa propre nature qu'il serait naturellement porté à défendre le multilatéralisme : « Il y a de cela 70 ans, le Canada a joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'un ordre mondial d'après guerre. Et maintenant, notre expérience, expertise, géographie et diversité ainsi que nos valeurs font en sorte que nous sommes appelés à jouer de nouveau un rôle semblable dans ce siècle nouveau. » (32)

En raison de ces caractéristiques, la voie suivie par le Canada est claire : « Nous soutiendrons fermement l'ordre international fondé sur des règles et toutes ses institutions, et nous trouverons des moyens de les renforcer et de les améliorer. Nous appuierons fortement les forums multilatéraux où de telles discussions ont lieu, comme le G7, le G20, l'OEA [Organisation des États américains], l'APEC [Coopération économique pour l'Asie-Pacifique], l'OMC [Organisation mondiale du commerce], l'OMS [Organisation mondiale de la santé], le Commonwealth et la Francophonie, le Conseil de l'Arctique et, bien entendu, l'OTAN et l'ONU. Un élément central de notre programme multilatéral est notre engagement inébranlable à l'égard de l'Alliance transatlantique. [...] Nous chercherons à jouer un rôle de chef de file dans chacune de ces tribunes multilatérales » (33).

Le multilatéralisme défendu par le gouvernement Trudeau doit être basé sur des règles, mais il se veut également plus inclusif : « Renforcer le multilatéralisme signifie impliquer toutes les parties prenantes. Oui, les gouvernements devraient diriger, mais les idées et la participation des jeunes, des femmes, des peuples autochtones, des entrepreneurs et des autres membres de la société civile sont essentielles pour favoriser le genre d'innovation dont nous avons besoin pour réussir en tant que communauté mondiale. » (34)

C'est là sans surprise une vision du Canada qui correspond bien aux valeurs libérales. C'est aussi un contre-pied délibéré au « trumpisme » :

(32) Chrystia Freeland, Discours sur les priorités du Canada en matière de politique étrangère, précité.

(33) *Ibid.*

(34) Gouvernement du Canada, « Allocution du Canada à la 74^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, livrée par l'ambassadeur Marc-André Blanchard », 30 septembre 2019 (en ligne : https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/un-onu/statements-declarations/2019-09-UN-74-NU.aspx?lang=fra, consulté le 10 janvier 2020).

« Comment fonctionner dans un monde que nous ne dominons plus ? Une solution serait de renoncer à l'ordre international fondé sur des règles, renoncer à l'alliance occidentale et chercher à survivre dans un monde digne de Metternich, défini non pas par des valeurs communes, des règles mutuellement convenues et une prospérité partagée, mais plutôt par une lutte impitoyable entre de grandes puissances, gouvernées uniquement par la recherche étroite, à court terme et mercantile de l'intérêt personnel. [...] La voie la plus sûre et la plus durable consiste à réformer et à renouveler l'ordre international fondé sur des règles que nous avons fondées ensemble. Et à exiger que tous les États, démocratiques ou non, petits ou grands, respectent ces mêmes règles » (35).

Pour défendre ces idées, le gouvernement Trudeau s'est par exemple joint à l'initiative franco-allemande de l'Alliance pour le multilatéralisme lancée en avril 2019. Cette association informelle est principalement symbolique et ne crée aucune obligation concrète pour ses participants, mais elle permet à Ottawa de réaffirmer son ancrage aux institutions internationales et de se distancer de la voie suivie par les États-Unis.

C'est dans ce contexte que la candidature canadienne à l'ONU trouve sa place. Pour le gouvernement Trudeau, un retour du Canada au Conseil de sécurité concrétiserait la promesse d'un Canada plus impliqué dans le multilatéralisme et d'un retour à une tradition plus libérale de politique étrangère canadienne. Toutefois, la candidature d'Ottawa est affaiblie par les progrès limités que le Canada a réalisés dans plusieurs des thèmes qui constituent les grands axes de sa politique étrangère, en dépit d'un changement de ton indéniable par rapport à l'époque des conservateurs.

Les difficultés rencontrées par Justin Trudeau pour mettre en œuvre les principes de sa politique étrangère ne sont pas toutes de son fait. Il est incontestable que l'élection de Donald Trump, notamment, a considérablement contrarié les ambitions du gouvernement libéral sur la scène internationale. Cela étant, aucun chef de gouvernement ne maîtrise complètement le contexte international dans lequel il évolue et c'est précisément une des conditions de réussite d'une politique étrangère que d'être capable d'ajuster son agenda et son action aux circonstances imprévues sans trahir ses priorités ou ses principes.

De ce point de vue, le bilan est mitigé. Le Canada, sous J. Trudeau, est parvenu à faire face tant bien que mal aux difficultés posées par la présidence Trump, notamment en réussissant à renégocier l'ALENA sans faire de concessions majeures. Toutefois, cette réussite a été obtenue au prix d'une modération de l'agenda progressiste porté par Justin Trudeau sur la scène internationale. La renégociation de l'ALENA a mobilisé

(35) Gouvernement du Canada, « Discours de la ministre des Affaires étrangères à l'occasion de la réunion des chefs de mission de l'Allemagne », 27 août 2018 (en ligne : <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/08/discours-de-la-ministre-des-affaires-etrangees-a-l-occasion-de-la-reunion-des-chefs-de-mission-de-l-allemande.html>, consulté le 10 janvier 2020).

l'essentiel des moyens diplomatiques du Canada et détourné Ottawa des autres priorités de son agenda. Les accomplissements du programme de commerce progressiste du Canada ont par exemple été modestes et le réengagement canadien dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies ne s'est pas concrétisé.

Plus profondément toutefois, les difficultés à mettre en œuvre les principes qui ont inspiré la politique de Justin Trudeau viennent également d'une réflexion lacunaire sur la place que le Canada peut occuper sur la scène internationale et le rôle qu'il est le mieux à même de jouer dans le contexte international actuel. Il ne s'agit pas ici de critiquer sur le fond les orientations prises par le gouvernement Trudeau. La promotion de l'égalité des genres, un engagement sérieux dans la lutte contre les changements climatiques, la défense du multilatéralisme, par exemple, sont des aspirations parfaitement respectables et des choix tout à fait défendables dans le contexte international actuel. Toutefois, de tels choix doivent être fondés sur une analyse plus approfondie des intérêts et des atouts du Canada et des moyens réalistes de défendre ces principes. Faute d'un tel travail de fond, ces inspirations sont mal servies par des politiques risquant de mettre le Canada en porte-à-faux et ces principes sont susceptibles d'être mis entre parenthèses dès que le contexte international paraît moins propice à leur défense. Une telle attitude expose Ottawa à la critique selon laquelle ces principes n'étaient pas sincères ou n'étaient que cosmétiques. Si le gouvernement Trudeau est sérieux à propos des principes qu'il entend mettre au cœur de sa politique étrangère, il est sans doute temps de faire ce travail de fond et de se lancer dans une revue de sa politique étrangère (36).

Au fond, la politique étrangère canadienne pendant le premier mandat de Justin Trudeau semble s'être heurtée à un problème classique des relations internationales, celui de la conciliation des principes et du réalisme. La défense des principes a parfois laissé Ottawa dans une position isolée, comme ce fut le cas lors de la dispute avec l'Arabie saoudite. Ce risque est renforcé dans le climat international actuel, où le trumpisme affaiblit la régulation par les normes et encourage les régimes autoritaires à agir de manière unilatérale sans crainte de répercussions négatives (37). Dans un tel contexte, il est crucial pour le Canada de savoir comment mobiliser des soutiens à ses politiques, au-delà de son voisin américain.

Pour dépasser ces contradictions, avoir les idées plus claires sur le rôle que le Canada peut jouer sur la scène internationale et sur les moyens de

(36) Le dernier effort de ce genre a été entrepris en 2001 et achevé en 2005, mais l'arrivée des conservateurs au pouvoir début 2006 a immédiatement rendu caduc le document publié par le gouvernement Martin. Randolph Mank, « Does Canada Need a Foreign Policy Review? », Canadian Global Affairs Institute (*Policy Paper*), janvier 2019, p. 13-14.

(37) Thomas Juneau, « A Surprising Spat... », *art. cit.*, p. 317-318 ; Roland Paris, « Alone in the world?: Making sense of Canada's disputes with Saudi Arabia and China », *International Journal*, vol. LXXIV, n° 1, 2019, p. 152.

jouer ce rôle est indispensable. Se raccrocher aux figures traditionnelles du positionnement international canadien (maintien de la paix, multilatéralisme, libre-échange et progressisme) ne suffit plus. « *The world needs more Canada* », disait Barack Obama. Peut-être, mais de quel Canada le monde a-t-il besoin ?