



# Relations avec la Chine : le monde se transforme et le Canada doit s'adapter

Pascale Massot

No. 021  
2020|02

CENTRE D'ÉTUDES  
ET DE RECHERCHES  
INTERNATIONALES



Université   
de Montréal

# Relations avec la Chine : le monde se transforme et le Canada doit s'adapter<sup>1</sup>

Pascale Massot<sup>2</sup>

## Résumé

Trois bouleversements profonds se produisent en ce début du 21<sup>e</sup> siècle: bouleversement dans l'ordre mondial, bouleversement dans les relations États-Unis–Chine et bouleversement dans le comportement de la Chine. Chacun d'eux pousse le Canada à recadrer ses relations avec la Chine. Tout d'abord, au niveau mondial, la transformation de l'équilibre des puissances mène à une ère de gouvernance mondiale polycentrique. Deuxièmement, il y a un antagonisme grandissant dans les relations États-Unis–Chine. Troisièmement, la posture internationale de la Chine est devenue plus affirmée. La politique étrangère du Canada ne s'est pas encore ajustée à ces transformations, mais le pays est néanmoins bien placé pour développer une vision du monde globale en phase avec les réalités du 21<sup>e</sup> siècle. Les relations Canada-Chine doivent être réformées en relations adaptatives, modulaires et stratégiques au niveau mondial, dans nos relations triangulaires avec les États-Unis et la Chine, et dans nos relations bilatérales. Ce document aborde chacun de ces niveaux.

## Abstract

Three profound shifts are coming to head in the 21st century: shifts in the global order, shifts in the U.S.-China relationship and shifts in Chinese behaviour. These shifts are compelling Canada to reframe its relations with China. First, at the global level, the changing balance of power is leading us towards an era of polycentric global governance. Second, there is deepening antagonism in U.S.-China relations. Third, China's international posture has become more forthright. Canada has yet to adjust, but it is well placed to develop a global worldview in sync with 21st century realities. The Canada-China relationship needs to be transformed into an adaptive, modular and strategic relationship in our dealings with China at the global level, in the triangular relationship with the U.S. and China, and within the confines of our bilateral relationship. This paper tackles each of these levels.

---

<sup>1</sup> Version originale anglaise de cet article : Massot, Pascale. Global order, US–China relations, and Chinese behaviour: The ground is shifting, Canada must adjust. *International Journal*. December 19, 2019. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002070201989499>. Quelques différences existent entre les deux versions, particulièrement dans la section sur l'opinion publique, qui discute, dans la présente version, des différences entre les répondants francophones et anglophones.

<sup>2</sup> Professeure adjointe à l'École d'étude politiques à l'Université d'Ottawa.

**Citation**

Massot, Pascale. (2020). Relations avec la Chine : le monde se transforme et le Canada doit s'adapter. *Cahier du CÉRIUM Working Paper No21*. Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal.

## Introduction

Depuis le milieu du 20<sup>e</sup> siècle, le Canada évolue dans le monde avec le double avantage d'un équilibre des puissances dominé par notre voisin et partenaire le plus proche, et d'un ordre mondial forgé en grande partie par les valeurs et principes similaires aux nôtres. Ordre mondial sur lequel nous avons, de surcroît, exercé une influence non-négligeable.

Or, depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, de profonds changements se produisent à trois niveaux : un rééquilibrage des puissances et l'incertitude que cela engendre sur l'ordre mondial; l'escalade rapide du conflit sino-américain et l'incertitude quant à la profondeur du découplage qui s'opérera, et; l'émergence d'une Chine plus affirmée sous Xi Jinping et l'incertitude sur la trajectoire politique et économique du régime au cours des 20 ou 30 prochaines années. Ces changements forcent le Canada à recadrer son approche en politique étrangère de façon générale et ses relations avec la Chine en particulier<sup>3</sup>.

Premièrement, au niveau mondial, l'essor de la Chine et d'autres économies émergentes modifie les configurations de la puissance qui sous-tendent l'ordre international. L'absence d'une puissance dominante dans tous les domaines signifie que nous entrons dans une ère de gouvernance polycentrique où les zones imparfaitement délimitées de l'ordre mondial répondent à leurs propres dynamiques

---

<sup>3</sup> Voir Jeremy Paltiel, "Facing China: Canada between fear and hope," *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73, no. 3 (2018): 343–363; Gregory T. Chin, "An uncomfortable truth: Canada's wary ambivalence to Chinese corporate takeovers," *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73, no. 3 (2018): 399–428; Yves Tiberghien, "The Canada-China crisis is a game of chess, and Ottawa needs to stop playing it with checker pieces," *The Globe and Mail*, 24 mai 2019, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-canada-china-crisis-is-a-game-of-chess-and-ottawa-needs-to-stop/> ; Kim Richard Nossal, "The North Atlantic anchor: Canada and the Pacific Century," *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73, no. 3 (2018): 364–378; et Paul Evans, "Canada is caught in the middle of a China-U.S. tech war," *The Globe and Mail*, 10 décembre 2018, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-america-is-already-at-war-with-china-can-canada-really-remain-neutral/>.

et abritent des coalitions d'intérêts distinctes. Deuxièmement, la fin de la présidence Obama a vu se durcir les positions américaines à l'égard de la Chine, dont celle du président Trump n'est qu'une expression. L'antagonisme croissant dans les relations américano-chinoises va au-delà des positions partisans, même si la direction exacte de ces relations reste à déterminer. Troisièmement, la posture de la Chine est devenue plus affirmée au niveau international. Elle est appelée à jouer un rôle déterminant, quoique variable, dans presque tous les problèmes mondiaux, parfois alignés avec les intérêts canadiens, parfois non.

Le Canada doit encore s'adapter à ces réalités géopolitiques changeantes et il est bien placé pour développer une vision du monde novatrice et sophistiquée, en phase avec les réalités du 21<sup>e</sup> siècle. À la suite de ces profondes transformations et afin de développer une approche adaptative, modulaire et stratégique de la Chine, la politique étrangère canadienne doit aller au-delà des évaluations normatives binaires habituelles à ces trois niveaux : au-delà du diagnostic de l'ordre mondial comme libéral et non libéral; au-delà d'une conception des partenariats internationaux comme étant « alignés » (*like-minded*) ou non, et; au-delà des évaluations binaires du comportement chinois comme bon ou mauvais.

### **Transformations au niveau mondial**

L'équilibre des puissances est en train de changer et l'ordre mondial sous-tendu par la puissance et le leadership américains est mis à l'épreuve. Le fait que nous nous dirigeons vers une configuration de la puissance davantage fragmentée et complexe au niveau mondial (post-hégémonique ou polycentrique) implique l'absence d'un joueur international dominant sur tous les plans.

Dans ce scénario, différents secteurs de l'ordre mondial qui ne sont pas clairement délimités (en termes de géographies, d'acteurs et d'enjeux) répondront de plus en plus à leurs propres dynamiques et seront sous-tendus par leurs propres configurations de puissance, et ce, à plusieurs niveaux. La Chine et d'autres puissances

dominantes joueront un large éventail de rôles sur le plan des enjeux internationaux : parfois obstructionnistes ou perturbatrices de l'ordre existant, parfois novatrices ou exigeant des réformes, parfois favorables aux institutions existantes. Le régime de la lutte contre les changements climatiques, par exemple, est très différent du régime de la gouvernance des données privées ou de la gouvernance de l'Internet, ou de celui du maintien de la paix.

Le récit dominant en Amérique du Nord est que la Chine menace l'ordre libéral mondial, généralement conceptualisé comme composé d'organisations internationales telles le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, de marchés ouverts et de valeurs libérales telles que la souveraineté et démocratie. Dans la perspective américaine, ce récit confond parfois des considérations normatives et de puissance, les biens publics mondiaux et les intérêts américains.

Hors de l'Amérique du Nord, le récit est plus nuancé. Divers universitaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des États-Unis, ont fait valoir que les débats américains sur la préservation de l'ordre libéral mondial excluaient trop souvent les relations de pouvoir à l'international.<sup>4</sup> D'autres ont souligné l'existence d'une variété d'ordres mondiaux plutôt qu'un seul.<sup>5</sup> Si nous acceptons que les transformations dans l'équilibre des puissances entraîneront des changements pour les institutions mondiales, une évaluation plus nuancée des institutions existantes, de leur histoire et de leurs relations de pouvoir est nécessaire pour aller au-delà des perspectives du tout ou rien quant à leur réforme.

---

<sup>4</sup> Voir Amitav Acharya, *The End of American World Order* (Cambridge: Polity Press, 2014) et Graham Allison, "The myth of the liberal order: From historical accident to conventional wisdom," *Foreign Affairs* 97, no. 4 (2018): 124–133.

<sup>5</sup> Rosemary Foot and Andrew Walter, *China, the United States and Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Alastair Iain Johnston, "How new and assertive is China's new assertiveness?" *International Security* 37, no. 4 (2013): 7–48.

Il existe des diagnostics différents sur les principaux défis auxquels l'ordre mondial est confronté et sur les voies à suivre, notamment, mais pas exclusivement, entre les pays en développement et les pays développés. Répondant à cet inconfort, Joseph Nye a récemment suggéré qu'il serait « sage de rejeter les termes 'libéral' et 'américain', et de se référer plutôt aux perspectives d'un 'ordre international ouvert et international fondé sur des règles' »<sup>6</sup>.

Au niveau mondial, plusieurs soutiennent que le président Trump a irrémédiablement endommagé le multilatéralisme. Il a en effet sapé la confiance mondiale dans le soutien américain au multilatéralisme et à ses alliés traditionnels, mais le multilatéralisme peut tout à fait survivre à la présidence Trump. En fait, le comportement perturbateur du président américain a créé un terreau fertile pour les réformes. Il a à la fois créé un élan pour la réforme des institutions multilatérales et placé la Chine dans une position où elle pourrait être plus disposée à faire des compromis sur certaines questions clés. Le potentiel pour une évolution positive à cet égard reste toutefois latent à l'heure actuelle.

### **Implications pour les relations Canada-Chine**

Le récit dominant actuel décrivant la Chine comme une menace à l'ordre mondial crée une mentalité de résistance qui n'est pas propice à voir le besoin et les limites de la réforme de l'ordre mondial, et à travailler avec des intervenants variés de manière constructive.

Le Canada doit s'adapter au 21<sup>e</sup> siècle et apprendre rapidement comment exercer une influence maximale dans cette arène mondiale en reconfiguration. Pour cela, il faut aller au-delà des analyses binaires définissant l'ordre mondial comme libéral ou non

---

<sup>6</sup> Joseph Nye, "China will not surpass America any time soon," The Financial Times, 19 February 2019, <https://www.ft.com/content/7f700ab4-306d-11e9-80d2-7b637a9e1ba1>.

libéral et reconnaître que les frustrations concernant le statu quo proviennent de nombreux milieux. Un retour au monde mené par les États-Unis d'avant la crise de 2008 n'est plus possible et ne peut être un objectif réaliste.

Une façon plus productive d'aborder les défis de la gouvernance mondiale serait de conceptualiser l'ordre mondial en trois composantes distinctes à l'égard desquelles le Canada pourrait élaborer des approches tout aussi distinctes. Premièrement, certains éléments de l'ordre mondial doivent être réformés. Le Canada peut être honnête et ouvert à ce sujet et collaborer avec les économies émergentes, dont la Chine, à la réforme des institutions multilatérales existantes. Nous sommes mieux placés que les États-Unis pour s'engager sur ce front. Par exemple, nous pouvons convenir avec les pays en développement que la tradition voulant que le président de la Banque mondiale soit américain et que le président du FMI soit européen pourrait céder la place à un modèle plus inclusif.

Deuxièmement, il est dans l'intérêt du Canada de préserver certains éléments de l'ordre mondial. Il doit continuer à les défendre. Dans un contexte où sont de plus en plus menacés la démocratie, les droits de la personne et la liberté de parole (montée du populisme, autoritarisme, sentiment croissant d'exclusion et revers démocratiques), il peut être l'aspiration légitime de la politique étrangère canadienne de plaider pour l'avancement de ces principes, tout en travaillant à renforcer leurs fondements au pays même. Le Canada peut même jouer un rôle de leader tout en restant attentif à la différence entre les arguments fondés sur l'intérêt national et ceux fondés sur « le bien commun ».

Troisièmement, des composantes de l'ordre mondial doivent être créées. Ici, le Canada peut innover et contribuer aux délibérations sur l'avenir de la gouvernance mondiale, que ce soit sur le plan de la gouvernance de l'Internet, des données



privées<sup>7</sup>, du 5G, de l'intelligence artificielle, de la gestion des ressources en eau potable, de la migration, de l'éducation des réfugiés<sup>8</sup> ou de l'Arctique.

De plus en plus, il n'y aura pas nécessairement de chevauchement parfait entre nos principes sociopolitiques, nos intérêts, nos forces, nos choix de politiques publiques à l'international et un groupe particulier d'États traditionnellement « alliés ».

La politique étrangère canadienne doit être plus agile et travailler à l'extérieur des zones de confort. Le Canada doit accepter qu'il n'existe pas de coalition permanente de « pays alliés » dans tous les domaines et il doit travailler à différents niveaux de gouvernement et avec la société civile.

Au niveau mondial, différentes problématiques nécessiteront différents types de partenariats. La pluralisation des intervenants pertinents à l'international veut dire travailler avec des partenaires distincts selon le contexte (société civile au Myanmar, États et villes aux États-Unis sur la question des changements climatiques, diverses compagnies et experts en Chine sur la question des droits de propriété intellectuelle, etc.). Il y aura des cas où le Canada pourra travailler avec la Chine et d'autres cas où il devra former différentes coalitions. Le Canada peut être aligné avec la plupart des intervenants chinois dans la lutte contre les changements climatiques, aligné avec certains intervenants chinois sur la réforme de l'OMC et la défense du multilatéralisme, et non aligné avec de nombreux intervenants chinois sur la gouvernance de l'Internet.

Cela signifie que le Canada doit changer son approche envers la Chine en une relation adaptative et modulaire, modifiant caractère et ton selon les différents domaines,

---

<sup>7</sup> Patrick Leblond et Susan Ariel Aaronson, "A plurilateral 'single data area' is the solution to Canada's data trilemma," CIGI Papers Series 226 (2019): 1–28, <https://www.cigionline.org/publications/plurilateral-single-data-area-solution-canadas-data-trilemma>.

<sup>8</sup> Roland Paris, "Can middle powers save the liberal world order?" Chatham House, 18 June 2019, <https://www.chathamhouse.org/publication/can-middle-powers-save-liberal-world-order>.

tout en reposant sur une vision stratégique. Cela ne signifie pas une politique étrangère transactionnelle ou ad hoc. Il est stratégique et moral de travailler en étroite collaboration avec la Chine sur la question des changements climatiques et les questions environnementales. Travailler sur les changements climatiques est pour ainsi dire la décision primaire, et la nécessité de travailler avec la Chine en découle. Travailler à revitaliser le multilatéralisme est également un choix politique stratégique qui peut conduire à une politique canadienne en partie alignée avec celle des États-Unis et en partie avec celle de la Chine. Contourner temporairement une collaboration avec des partenaires américains ou chinois (comme lors des réunions 2018-2019 sur la réforme de l'OMC)<sup>9</sup>, ne devrait être fait que lorsque cela est absolument nécessaire, et dans le but de les intégrer à un stade ultérieur (comme cela devrait être le cas pour l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste).

La capacité de rassembler, le soft power et les réseaux de partenaires du Canada devraient être mis à profit pour réformer les organisations multilatérales et pour échanger avec la Chine en vue d'obtenir un soutien pour ces réformes, tout en encourageant les compromis nécessaires. Si l'élan est maintenu, suffisamment de progrès peut être accompli afin de préparer le terrain pour que des réformes éventuellement soutenues par la Chine et les États-Unis soient réalisées lorsque les conditions nécessaires seront réunies.

### **Transformation des relations États-Unis–Chine**

Parmi les puissances industrialisées, particulièrement aux États-Unis, on observe un durcissement des perspectives à l'égard de la Chine, basé sur un consensus émergent selon lequel la politique d'engagement de longue date, fondée sur la libéralisation

---

<sup>9</sup> Voir Charles Akande, "Ministers brainstorm WTO reform in Ottawa," Geneva Watch, 18, no. 26 (2018), [http://chep-poic.ca/wp-content/uploads/2018/11/EN\\_Geneva\\_Watch\\_October\\_29\\_2018.pdf](http://chep-poic.ca/wp-content/uploads/2018/11/EN_Geneva_Watch_October_29_2018.pdf); et Sofia Balino, "As members debate WTO reform, what lies ahead for 2019?" International Institute for Sustainable Development, 2019, <https://www.iisd.org/library/wto-reform-2019>

progressive de la politique, de l'économie et de la société chinoise, a échoué. Cela s'accompagne d'un retour au nationalisme économique. L'approche du président Trump n'en est qu'un symptôme. Il y a, jusqu'à un certain point, un consensus bipartisan à cet effet.

Par exemple, Kurt Campbell et Ely Ratner, anciens conseillers au sein de l'administration Obama<sup>10</sup>, affirment : « il ressort de plus en plus clairement que Washington a une fois de plus fait trop confiance à sa capacité de définir la trajectoire de la Chine. Toutes les parties se sont trompées : les libre-échangistes et les financiers qui prévoyaient une ouverture inévitable et croissante en Chine, les intégrationnistes qui ont soutenu que les ambitions de Pékin seraient apprivoisées par une plus grande interaction avec la communauté internationale, et les faucons qui pensaient que le pouvoir de la Chine serait affaibli par la primauté américaine. »<sup>11</sup> Le professeur Alastair Iain Johnston offre d'ailleurs une réfutation convaincante de cet argument<sup>12</sup>.

Les positions dominantes sur la Chine aux États-Unis vont désormais de la « concurrence intelligente », du côté de ceux qui défendent toujours une politique d'engagement, aux discussions sur le « confinement » et le « conflit », qui sont devenus monnaie courante. Des expressions telles que « rivalité stratégique » et « découplage » relèvent désormais d'une position centriste.

Le président Trump fait peut-être preuve d'un comportement singulier : l'administration irrite et défie ses alliés traditionnels en cultivant l'incertitude (ce qui rend la Chine moins susceptible d'accepter des compromis structurels); ses moyens sont mal choisis (l'imposition de tarifs douaniers, par exemple) et ses objectifs sont

---

<sup>10</sup> Respectivement sous-secrétaire d'État américain aux Affaires de l'Asie de l'Est et du Pacifique de 2009 à 2013 et conseiller adjoint à la sécurité nationale du vice-président Joe Biden de 2015 à 2017.

<sup>11</sup> Traduction de l'auteur. Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China reckoning: How Beijing defied American expectations," *Foreign Affairs* 97, no. 2 (2018): 60–71.

<sup>12</sup> Alastair Iain Johnston, "The failures of the 'failure of engagement' with China," *The Washington Quarterly* 42, no 2 (2019): 99–114.

incertains. Reste que cette approche à l'égard de la Chine est soutenue par un consensus bipartisan assez solide, et un certain découplage est actuellement en cours. Un seuil a été franchi : quel que soit le résultat des prochaines présidentielles américaines, il ne sera pas possible de revenir en arrière. Cependant, il y a des nuances que l'étirement de la guerre commerciale commence à faire ressortir. La profondeur et la durabilité du consensus aux États-Unis à l'égard d'une rivalité stratégique totale envers la Chine sont incertaines. Le dénouement est incertain et divers scénarios sont possibles.

Envisager le scénario le plus pessimiste tel qu'un découplage total peut en fait contribuer à y mener. C'est une prophétie autoréalisatrice. Comme l'écrit Jessica Chen Weiss dans *Foreign Affairs* : « réagir de manière excessive en conceptualisant la compétition avec la Chine en termes civilisationnels ou idéologiques risque de se retourner contre nous en faisant de la Chine ce que beaucoup à Washington redoutent qu'elle soit déjà ». <sup>13</sup>

Cette préoccupation grandissante trouve un écho au Canada à la suite de l'affaire Meng Wanzhou. Les pressions du gouvernement américain sur la politique canadienne à l'égard de la Chine ont commencé avec l'inclusion de l'article 32.10 dans l'accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM)<sup>14</sup> et se poursuivent à présent sur la question du réseau 5G de Huawei. Par conséquent, une des questions les plus importantes à laquelle le Canada fait face est : comment se tailler une marge de manœuvre pour une politique étrangère indépendante sur la Chine, étant donné la nature triangulaire des relations Washington-Ottawa-Pékin?

---

<sup>13</sup> Traduction de l'auteur. Chen Weiss, Jessica. "A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics," *Foreign Affairs*, July/August 2019.

<sup>14</sup> Bien que, comme je le dis ailleurs, la clause ne constitue pas formellement un veto : Massot, Pascale. « The China clause in USMCA is American posturing. But it's no veto ». *The Globe and Mail*. 16 octobre, 2018. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-china-clause-in-usmca-is-american-posturing-but-its-no-veto/>

## Implications pour les relations Canada-Chine

Étant donné la montée de l'antagonisme entre les États-Unis et la Chine, il existe un risque que le Canada soit entraîné dans une dynamique conflictuelle avec la Chine, ce qui ne servirait pas les intérêts canadiens. Les parallèles avec la guerre froide ne sont pas utiles, étant donné l'enchevêtrement profond des économies, des activités financières et des échanges entre Américains et Chinois.

Compte tenu de l'évolution de l'environnement géopolitique et de la désintégration des justifications de l'engagement envers la Chine au sud de notre frontière, les fondements d'une politique chinoise durable doivent être réévalués au Canada. Tout d'abord, les justifications d'une politique d'engagement ne doivent pas reposer sur des questions de sympathie envers le gouvernement chinois ou sur une croyance en la libéralisation socioéconomique et politique rapide de la Chine. Plusieurs ont eu tendance à systématiquement exagérer la capacité des pays développés à influencer la politique intérieure chinoise et sous-estimé combien la Chine a contribué à la mondialisation tout en étant profondément influencée par celle-ci. Une politique chinoise peut être fondée sur des intérêts tout en comportant des aspects normatifs. Elle n'a pas à reposer sur l'ambition que la Chine devienne une démocratie libérale, même si elle peut chercher à y renforcer les capacités des forces progressistes.

La nuance, la précision et la clarté sont devenues primordiales, compte tenu de la marge de manœuvre plus étroite dont dispose Ottawa en raison de la rivalité sino-américaine grandissante. Le temps où il était possible de parler vaguement d'engager ou de se désengager de la Chine est révolu. Il y a désormais nécessité d'expliquer quand s'engager, dans quels domaines, comment et pourquoi.

Il est assez clair, étant donné l'asymétrie de nos intérêts entre les États-Unis et la Chine, que nous ne jouissons pas d'une grande flexibilité en matière de sécurité nationale et d'intérêts fondamentaux. Cela étant dit, le Canada est déjà parvenu à négocier une marge de manœuvre par rapport aux préférences américaines dans le

passé. Comme l'a dit l'ancien sénateur de la Colombie-Britannique Jack Austin : « quand ce n'était pas en confrontation directe avec les intérêts fondamentaux des États-Unis, nous avons tracé notre propre chemin ». <sup>15</sup> Il poursuit en donnant des exemples d'indépendance en matière de politique étrangère : politique envers Cuba, reconnaissance diplomatique de la Chine en octobre 1970, 16 mois avant la visite de Nixon en 1972 et neuf ans avant la reconnaissance officielle des États-Unis, refus de participer à la guerre du Vietnam et à l'invasion de l'Irak.

Les décideurs canadiens devraient tirer parti de ces expériences et travailler à cultiver activement un espace pour une politique étrangère aussi indépendante que possible.

Pour ce faire, il faudra tout d'abord être plus précis dans l'évaluation de nos intérêts et des intérêts fondamentaux américains. Ensuite, une marge de manœuvre peut être dégagée à travers une fragmentation et un échelonnement des décisions politiques délicates. Par exemple, la problématique Huawei pourrait être divisée en plusieurs parties et décisions distinctes à travers le temps : l'infrastructure critique et périphérique, l'approvisionnement gouvernemental, l'infrastructure 3G et 4G, les téléphones cellulaires, l'investissement dans la recherche et le développement, etc.

Il est aussi important d'entretenir un environnement propice à un dialogue nuancé avec le grand public au sujet de la Chine, ce qui contribuera à élargir le champ des possibles pour le gouvernement fédéral.

Finalement, nous pouvons équilibrer nos partenariats en travaillant avec nos partenaires américains et d'autres encore sur les questions difficiles avec la Chine (espionnage commercial et accès aux marchés, par exemple) et, inversement, en travaillant avec la Chine et d'autres partenaires sur les enjeux où nous éprouvons des

---

<sup>15</sup> Cheek, Tim et Paul Evans. "China Choices: Recalibrating Engagement in a Turbulent Era, Canadian and Australian Views", School of Public Policy and Global Affairs, University of British Columbia, September 20-21, 2019. <https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2019/10/China-Choices-Report-Final.pdf>

difficultés avec les Américains (comme les changements climatiques et le multilatéralisme).

### **Transformations du comportement de la Chine**

En l'espace de quelques décennies, la Chine est passée d'une situation autarcique au statut de deuxième économie mondiale et de numéro un en matière fabrication de la plupart des biens, de consommation de matières premières, de contribution à la croissance du PIB mondial, d'émission de dioxyde de carbone, de consommation de véhicules électriques et de contribution au reboisement dans le monde. Il est également le premier ou deuxième marché d'importation ou d'exportation pour 56% des pays du monde (y compris pour les États-Unis, l'Union européenne, l'Inde, le Brésil, le Japon, la Russie, le Nigéria et le Canada), le deuxième plus important budget militaire et le deuxième contributeur au budget des Nations Unies pour le maintien de la paix, après les États-Unis.

L'arrivée de la Chine au rang de superpuissance façonneuse des règles du jeu international est un fait nouveau pour le Canada, car ce genre d'influence est exercé pour la première fois par une entité autoritaire obéissant à des principes sociopolitiques très différents des nôtres.

Sous Xi Jinping, la Chine est plus affirmée au niveau international, bien que ce ne soit pas dans tous les domaines, comme le démontre Alastair Iain Johnston.<sup>16</sup> À plusieurs égards, ce n'est pas une surprise. Dans une certaine mesure, comme l'avance Jennifer M. Lind, on assiste à la normalisation du comportement chinois en tant que grande puissance. La Chine est appelée à jouer un rôle déterminant, quoique variable, dans

---

<sup>16</sup> Alastair Iain Johnston, "How new and assertive is China's new assertiveness?" *International Security* 37, no. 4 (2013): 7–48.

presque tous les enjeux mondiaux auxquels fait face le Canada. Ils sont parfois alignés avec les intérêts canadiens, parfois non.

La Chine a aussi changé de cap en ce qui concerne le progrès dans ses réformes au niveau national en allant de l'avant dans certains domaines et en inversant la tendance dans d'autres. Certains domaines connaissent une amélioration continue depuis 2012, tels que la gouvernance environnementale et dans le domaine de la santé, le développement socioéconomique, la réduction du nombre de délits passibles de peine de mort, l'assouplissement de la politique de l'enfant unique et des attitudes à l'égard du mariage entre personnes de même sexe, et la loi sur les investissements étrangers. En revanche, le pays connaît des reculs évidents, tels que le rétablissement du contrôle du parti communiste sur diverses sphères du monde des affaires, de l'espace public et de la société en général, la répression de la dissidence politique, les camps d'internement au Xinjiang, le système de surveillance massive, l'espionnage des entreprises et le ciblage des avocats œuvrant à la défense des droits de la personne.

Le manque de familiarité avec la Chine et l'Asie au sein du grand public, du gouvernement et du milieu des affaires au Canada continue de poser problème. Peu de Canadiens ont compris l'ampleur de l'indignation en Chine dans la foulée de l'arrestation de la vice-présidente et directrice financière de Huawei, Meng Wanzhou, le 1er décembre 2018. Les écarts de perception entre le Canada et la Chine compliquent nos relations. L'affaire Meng Wanzhou a ramené les relations entre le Canada et la Chine à leur point le plus bas depuis des décennies.

### **Implications pour les relations Canada-Chine**

Les réactions chinoises à l'affaire Meng Wanzhou, notamment la détention de deux citoyens canadiens, Michael Kovrig et Michael Spavor, depuis décembre 2018, ainsi que l'interdiction des exportations de canola, de bœuf et de porc (ces dernières



rétablies depuis), ont eu un impact négatif sur l'opinion des Canadiens envers la Chine, quoique dans une mesure moindre qu'on pourrait le penser.

L'opinion favorable envers la Chine était à 36% en 2017, avant de tomber à 22% au début de 2019. Elle est depuis lors remontée à 29%, selon un sondage réalisé par les professeurs de l'Université de la Colombie-Britannique Paul Evans et Xiaojun Li en octobre 2019.<sup>17</sup> Ce sondage est pancanadien et fut effectué dans les deux langues officielles du Canada. Parmi les francophones, l'opinion envers la Chine est plus favorable, au-delà de 34%.

L'opinion favorable envers les États-Unis à travers le Canada a aussi fluctué au cours des trois dernières années, passant de 52% en 2017, à 36% en février 2019 et à 51% en octobre 2019. Chez les francophones, elle se situe à 46%.

Quant aux opinions défavorables de la Chine, elles s'élèvent à 50% du côté francophone, comparativement à 60% du côté anglophone. Par contre, les répondants francophones font moins confiance au président Xi Jinping que les anglophones : 80% disent avoir peu ou pas du tout confiance en lui, comparativement à 71% des anglophones.

À noter que l'opinion des jeunes est plus favorable. Parmi les 19-33 ans, 33 % voient la Chine d'un œil favorable et 48 % sont d'avis contraire, tandis que seulement 25 %

---

<sup>17</sup> Cette section emprunte à l'article : Massot, Pascale, Paul Evans et Xiaojun Li. Que pensez-vous de la Chine et des États-Unis? *Options politiques*, 12 décembre 2019. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/december-2019/que-pensez-vous-de-la-chine-et-des-etats-unis/>. Pour les résultats du sondage : Paul Evans and Xiaojun Li, "Third national survey on Canadian public attitudes on China and Canada–China relations," University of British Columbia, 2019, <https://sppga.ubc.ca/news/october-2019-national-survey-results-and-findings-on-canadian-public-attitudes-on-china-and-canada-china-relations/>. Pour les résultats des sondages précédents, voir : Paul Evans and Xiaojun Li, "The Meng factor in Canadian views on China," University of British Columbia, 2019, <https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Introduction-to-Public-Opinion-Survey-13March2019.pdf> ; Paul Evans and Xiaojun Li, "Canadian public attitudes on China & Canada–China relations," University of British Columbia, 2019, <https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2017/04/Full-Report-17oct.pdf>.

des répondants de plus de 64 ans ont une opinion favorable de la Chine, contre 68 % d'opinions défavorables.

Sur la question du leadership à l'international, nous observons également un écart entre les deux groupes linguistiques. Tandis que 26% des francophones jugent que la Chine sera un leader plus responsable que les États-Unis, 20 % des anglophones sont de cet avis. De plus, 30 % des francophones pensent que la Chine fera davantage pour maintenir la paix dans le monde, contre 21 % des anglophones. Quant aux questions environnementales, 26 % des francophones contre 21 % des anglophones estiment que la Chine en fera davantage que notre voisin du Sud.

Les Canadiens gardent une vision équilibrée de nos relations trilatérales avec les États-Unis et la Chine. Une majorité d'entre eux (68%) croient que le Canada peut maintenir de bonnes relations à la fois avec la Chine et les États-Unis. Seulement 26% estiment que nous devrions soutenir les politiques des États-Unis, même si cela devait aggraver nos relations avec la Chine.

Au sujet de l'affaire Meng Wanzhou, 74% des canadiens pensent que le Canada fait les frais d'un conflit entre les États-Unis et la Chine. Quant à leur opinion sur Huawei, la moitié des répondants jugent que « ce serait une erreur de permettre à Huawei ou à d'autres compagnies chinoises d'être un fournisseur important du système 5G au Canada ». Par contre, 43% estiment que les investissements de Huawei dans la recherche et le développement au Canada devraient être encouragés. Finalement, 62% des répondants sont toujours en faveur de la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Chine (contre 67% en 2017), un résultat presque identique dans les deux groupes linguistiques.

Le sondage révèle également les priorités que le gouvernement canadien devrait établir dans ses relations avec la Chine, selon les Canadiens : la « promotion des droits de la personne » se classe au quatrième rang (11%), comme en 2017, après « protéger les valeurs et les institutions canadiennes au pays » (15%), « favoriser la coopération

sur les enjeux mondiaux » (24%) et « l'expansion du commerce et des investissements » (27%).

En somme, le public canadien et québécois a des opinions sur la Chine plus nuancées qu'on peut le croire. C'est un fait qu'il faut s'efforcer de préserver et cultiver.

L'importance de la Chine dans les affaires mondiales et les complications liées aux divergences de valeurs sociopolitiques signifie que la relation avec la Chine restera l'une des plus compliquées pour le Canada. Cela signifie également que le Canada ne doit céder à la tentation ni de « fermer l'interrupteur », ni de répondre du tac au tac ou de prendre des décisions à l'emporte-pièce. Les fluctuations entre les approches « chaudes » et « froides » envers la Chine ont mené à un manque de continuité au cours des 20 dernières années. Les débats sur la politique du Canada envers la Chine ont tendance à être binaires (commerce contre droits de la personne), non raffinés (portant principalement sur la prospérité et les valeurs) et amalgamés (positifs contre négatifs). Ces cadres sont sous-optimaux et peu pratiques. Le Canada a besoin d'une politique chinoise plus approfondie et plus stable.

Nous ne pouvons cesser de travailler avec la Chine sur la question des changements climatiques parce que nous ne sommes pas d'accord sur la gouvernance de l'Internet. Les multiples facettes du rôle de la Chine à l'international et la variété des considérations stratégiques qu'elle soulève ont rendu caduques les réponses binaires habituelles du Canada au comportement chinois.

La baisse du sentiment général envers la Chine, combinée au soutien continu envers une relation qui fonctionne, la présence de liens qui unissent nos populations, une inquiétude envers la situation des droits de la personne, le soutien à l'approfondissement de nos relations économiques et la prise de conscience de l'importance de la Chine pour la gestion de la plupart des problèmes mondiaux, tout cela accroît la nécessité de développer un récit officiel envers la Chine plus complexe au Canada. Si nous devons développer une politique d'engagement avec la Chine, ce

n'est pas parce que nous aimons son gouvernement ou que nous sommes toujours d'accord avec ses actions, ni parce que nous avons l'espoir qu'elle se libéralisera dans un avenir rapproché, mais parce qu'elle existe et pèse lourd dans la plupart des enjeux internationaux, tout simplement.

Le Canada doit développer une relation adaptative, modulaire et stratégique avec la Chine. En plus de gagner en agilité, notre politique doit être assurée (résolue quant aux intérêts fondamentaux à maintenir ou à renforcer), ciblée (excluant les généralisations), basée sur des faits (conforme à la réalité sur le terrain, avec des attentes réalistes), tournée vers l'avenir (fermement ancrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle) et attentive (aux interprétations chinoises potentielles). Cela étant dit, le gouvernement Chinois continuera à adopter des comportements avec lesquelles nous serons en profond désaccord. Nous devons développer des réponses plus sophistiquées à ce genre de scénarios, pour ne pas être jetés à chaque fois dans une crise existentielle et devoir tout reprendre de zéro. Des catégories de réponses distinctes et prévisibles à différents types de comportements chinois qui ne correspondent pas aux intérêts canadiens peuvent être élaborées. En voici quatre :

- a) **Laisser-faire.** Nous devrions retirer certains enjeux de notre agenda dans la mesure où ils ne relèvent pas de la politique étrangère : gouvernance municipale, dégradation environnementale locale, scandale des vaccins, le choix de régime politique, la libéralisation du compte de capital, etc. Nous avons tendance à exagérer l'influence que nous pouvons ou devrions avoir sur la politique intérieure chinoise. Dans plusieurs cas, les décisions ne nous regardent pas et relèvent des Chinois eux-mêmes.
  
- b) **Coopérer.** Sur certains enjeux, nous devons collaborer avec la Chine afin de trouver des solutions à des enjeux mondiaux, que nous soyons parfaitement d'accord ou non sur la marche à suivre : enjeux de santé mondiale, coordination macroéconomique en cas de crise mondiale, changements climatiques, etc. Il

existe également des enjeux à propos desquels nous pouvons offrir une expertise : règle de droit, gouvernance, santé, politique linguistique, statistiques, environnement, etc.

- c) **Raffermir.** Dans certains cas, les comportements chinois sont inacceptables et ont un impact direct sur les intérêts canadiens : interférence dans les questions intérieures, cas consulaires, espionnage commercial, etc. Ici, les excuses ne sont pas de mise. Nous devons être clairs et fermes, peut-être davantage que nous l'avons été, avec précision et mesure, et avec un sens de la résonance de l'autre côté du Pacifique. Une partie de la réponse se trouve également sur le plan du renforcement de nos institutions démocratiques au Canada, à la lumière de la montée des récits anti-démocratiques et des nouveaux défis présentés par l'avènement de la Chine en tant que façonneuse des règles mondiales. Cela comprend le renforcement des institutions canadiennes liées à l'exercice de la démocratie ainsi qu'aux droits et libertés individuels, la revitalisation des meilleures pratiques dans des domaines tels que la recherche et le développement, la liberté académique, la liberté de la presse et la gouvernance des données et de l'Internet.
- d) **Contester et engager.** Une dernière catégorie d'enjeux va au-delà des relations bilatérales Canada-Chine, par exemple lorsque le comportement chinois se qualifie de « violation flagrante des droits de la personne » ou tombe dans la catégorie des transferts forcés de technologie, implique les entreprises du monde entier et le non-respect de traités internationaux tels que la Convention de Vienne. Sur ce point, le Canada peu accomplir davantage en collaboration avec des partenaires internationaux et par le truchement des forums multilatéraux, le but étant de d'engager la Chine et non de l'isoler.

Les problèmes surviennent lorsqu'il y a décalage entre le type de comportement chinois et le type de réponse canadienne. Par exemple, les questions relatives au

respect des traités internationaux par la Chine ne peuvent être traitées entièrement dans le cadre des relations commerciales bilatérales Canada-Chine.

## Conclusion

Pour qu'il soit possible de recadrer notre approche envers la Chine de façon sérieuse, dans la direction ici esquissée ou dans une autre, deux développements sont nécessaires : l'approfondissement des canaux de communication entre le Canada, d'une part, et l'Asie et la Chine, d'autre part, et l'approfondissement systématique des compétences des Canadiens sur cette région et ce pays.

Du point de vue du gouvernement fédéral, le ton de la politique du Canada à l'endroit de la Chine, qui peut être modulé selon les domaines et au fil du temps, devrait être dissocié de la structure des relations avec la Chine (canaux officiels de communication), lesquels devraient rester en place et s'approfondir sans égard au gouvernement au pouvoir. Il est essentiel de restaurer et de renforcer les canaux officiels, et de mettre en branle la diplomatie parallèle track 1.5 et track 2, y compris dans les réseaux universitaires, commerciaux, culturels et interpersonnels.

Les experts de la Chine et de l'Asie sont importants, mais les niveaux de familiarité doivent être élargis. Par exemple, la mobilité des ressources humaines de part et d'autre du Pacifique doit augmenter. Comment approfondir les connaissances sur l'Asie et la Chine? En l'absence de ressources supplémentaires consacrées à un tel effort, un transfert de ressources existantes est nécessaire.<sup>18</sup> Des horizons à long terme et à court terme sont à garder à l'esprit. À long terme, il est nécessaire d'investir dans l'éducation pour la prochaine génération. À court terme, la création et le décloisonnement d'espaces d'apprentissage, le renforcement continu des

---

<sup>18</sup> Kim Richard Nossal, "The North Atlantic anchor: Canada and the Pacific Century," *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 73, no. 3 (2018): 364–378

compétences, une mobilité accrue et des dialogues constructifs sur l'Asie et la Chine doivent être encouragés.

De profonds changements dans l'équilibre des puissances perturbent les fondements sur lesquels le Canada a bâti sa politique étrangère et ses pratiques d'engagement depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Le Canada est bien placé pour saisir l'occasion et élaborer une politique étrangère bien adaptée au début du XXIe siècle, une ère de gouvernance mondiale polycentrique. Ajuster notre approche envers la Chine en développant une politique adaptative, modulaire et stratégique sera l'un des principaux défis de la politique étrangère canadienne au cours des prochaines années.

### **Financement**

Une version antérieure de cette publication a été produite et financée par le ministère Affaires mondiales Canada.

## References

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*, Cambridge, Polity Press, p.96.
- Akande, C. (2018). “Ministers brainstorm WTO reform in Ottawa” *Geneva Watch*, 18 (26)  
[http://chep-poic.ca/wp-content/uploads/2018/11/EN\\_Geneva\\_Watch\\_October\\_29\\_2018.pdf](http://chep-poic.ca/wp-content/uploads/2018/11/EN_Geneva_Watch_October_29_2018.pdf)
- Allison, G. (2018). “The myth of the liberal order: From historical accident to conventional wisdom,” *Foreign Affairs* 97 (4): 124–133.
- Balino, S. (2019) “As members debate WTO reform, what lies ahead for 2019?” *International Institute for Sustainable Development*, 2019.  
<https://www.iisd.org/library/wto-reform-2019>
- Campbell, K. & E. Ratner (2018). “The China reckoning: How Beijing defied American expectations”, *Foreign Affairs* 97 (2): 60–71.
- Cheek, T.& P. Evans (2019). “China Choices: Recalibrating Engagement in a Turbulent Era, Canadian and Australian Views”, *School of Public Policy and Global Affairs*, University of British Columbia, September 20-21, 2019.  
<https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2019/10/China-Choices-Report-Final.pdf>
- Chen Weiss, J. (2019). "A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics" *Foreign Affairs*, July/August 2019.
- Chin, G. T. (2018). “An uncomfortable truth: Canada’s wary ambivalence to Chinese corporate takeovers,” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 73 (3): 399–428.
- Evans, P. & X. Li (2019). “Third national survey on Canadian public attitudes on China and Canada–China relations,” *University of British Columbia*, 2019.  
<https://sppga.ubc.ca/news/october-2019-national-survey-results-and-findings-on-canadian-public-attitudes-on-china-and-canada-china-relations/>.
- Evans, P. & X. Li (2019). “The Meng factor in Canadian views on China,” *University of British Columbia*, 2019.  
<https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Introduction-to-Public-Opinion-Survey-13March2019.pdf>



Evans, P. & X. Li (2019). “Canadian public attitudes on China & Canada–China relations,” University of British Columbia, 2019. <https://sppga.ubc.ca/wp-content/uploads/sites/5/2017/04/Full-Report-17oct.pdf>

Evans, P. (2018) “Canada is caught in the middle of a China-U.S. tech war,” *The Globe and Mail*, 10 décembre 2018. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-america-is-already-at-war-with-china-can-canada-really-remain-neutral/>

Foot, R. & A. Walter (2010). *China, the United States and Global Order*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 354.

Johnston, A. L. (2019). “The failures of the ‘failure of engagement’ with China” *The Washington Quarterly* 42 (2): 99–114.

Johnston, A. L. (2013). “How new and assertive is China’s new assertiveness?” *International Security* 37 (4): 7–48.

Leblond, P. & S. A. Aaronson (2019). “A plurilateral ‘single data area’ is the solution to Canada’s data trilemma,” *CIGI Papers Series 226*: 1–28. <https://www.cigionline.org/publications/plurilateral-single-data-area-solution-canadas-data-trilemma>

Massot, P., P. Evans & X. Li. (2019). “Que pensez-vous de la Chine et des États-Unis?” *Options politiques*, 12 décembre 2019. <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/december-2019/que-pensez-vous-de-la-chine-et-des-etats-unis/>

Massot, P. (2018). “The China clause in USMCA is American posturing. But it’s no veto”. *The Globe and Mail*, 16 octobre, 2018. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-china-clause-in-usmca-is-american-posturing-but-its-no-veto/>

Nye, J. (2019). “China will not surpass America any time soon,” *The Financial Times*, 19 February 2019. <https://www.ft.com/content/7f700ab4-306d-11e9-80d2-7b637a9e1ba1>

Nossal, K. R. (2018). “The North Atlantic anchor: Canada and the Pacific Century,” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 73 (3): 364–378.

Paltiel, J. (2018). “Facing China: Canada between fear and hope,” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 73 (3): 343–363.

Paris, R. (2019). "Can middle powers save the liberal world order?" *Chatham House*, 18 June 2019.

<https://www.chathamhouse.org/publication/can-middle-powers-save-liberal-world-order>

Tiberghien, Y. (2019). "The Canada-China crisis is a game of chess, and Ottawa needs to stop playing it with checker pieces," *The Globe and Mail*, 24 mai 2019.

<https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-canada-china-crisis-is-a-game-of-chess-and-ottawa-needs-to-stop/>