

Politique étrangère comparée : Canada - États-Unis

Jean-Michel Lacroix et Gordon Mace
(dir.)



P.I.E. Peter Lang

Politique étrangère comparée : Canada - États-Unis

Jean-Michel Lacroix et Gordon Mace
(dir.)



P.L.E. Peter Lang

Introduction

Jean-Michel LACROIX et Gordon MACE

L'intégration économique entre le Canada et les États-Unis remonte pratiquement à la guerre de 1939-1945 alors que les deux gouvernements ont conclu des arrangements pour gérer tant bien que mal les effets du conflit mondial sur leurs économies. La signature, en janvier 1988, de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALECE) venait en quelque sorte officialiser un processus d'intégration économique initié plusieurs décennies auparavant. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), conclu peu après, étendait simplement l'intégration économique à l'ensemble de l'Amérique du Nord avec l'inclusion du Mexique.

Depuis quelques années maintenant, plusieurs personnes s'interrogent sur l'avenir de l'intégration nord-américaine¹. On a aussi remis en cause la capacité de l'ALÉNA à gérer une problématique économique changeante². Au Canada en particulier, les opinions sont partagées quant à l'opportunité de poursuivre une intégration économique à trois³. L'attrait d'un partenariat économique renforcé avec les États-Unis, sous la forme d'une union douanière ou autrement, demeure fort dans certains milieux⁴.

¹ Voir par exemple Robert A. Pastor, « Whither North America ? », in *Focal Point*, 10, 1, février 2011, p. 1-4 ou encore Peter Hakim et Robert E. Litam, « L'Avenir de l'Amérique du Nord au-delà de l'ALÉNA », in Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALÉNA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 27-49.

² Louis Bélanger et Richard Ouellet, « Ruling the North American Market : NAFTA and its Extensions », in Gordon Mace, Andrew F. Cooper et Timothy M. Shaw (eds.), *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 187-203.

³ Gordon Mace et Louis Bélanger, « What institutional design for North America ? », in Sidney Weintraub, Alan M. Rugman et Gavin Boyd (eds.), *Free Trade in the Americas. Economic and Political Issues for Governments and Firms*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, p. 107-126.

⁴ Voir, entre autres, Anne Golden, « Building a new partnership », in *The Globe and Mail*, 20 octobre 2003, p. A19 ainsi que John Manley et Gordon Giffin, « Bilateral Trilateralism », in Fen Osler Hampson et Paul Heinbecker (eds.), *Canada among Nations 2009-2010*, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, 2010, p. 39-45.

Dans le domaine de la sécurité, par ailleurs, on observe aussi une tendance historique à la coordination des politiques entre les deux pays avec l'entrée en vigueur, en 1958, de l'accord NORAD concernant la défense aérienne conjointe de l'Amérique du Nord. Comme le rappelle avec justesse Pierre-Alexandre Beylier dans ce volume, l'accroissement du commerce, suite à la mise en vigueur de l'ALÉNA en 1994, a aussi amené les deux gouvernements, soucieux des implications pour la sécurité de cette augmentation des flux commerciaux et d'investissements, à signer un certain nombre d'accords bilatéraux, entre 1995 et 1999, concernant la gestion de la frontière. Les tragiques événements de septembre 2001 ont naturellement changé complètement la donne en faisant de la sécurité la préoccupation centrale du gouvernement étatsunien. La pression de la part de Washington auprès d'Ottawa et de Mexico en faveur d'une coordination accrue des politiques de sécurité est devenue irrésistible. Le Canada et le Mexique ont dû s'engager, chacun de leur côté, dans un processus sans cesse croissant d'harmonisation des politiques dont la plus récente manifestation concerne les discussions, entre Washington et Ottawa, en vue de l'établissement éventuel d'un périmètre de sécurité autour des deux pays.

L'évolution récente de la dynamique nord-américaine en général et le nouveau contexte des relations Canada – États-Unis en particulier influencent naturellement les politiques des deux pays et leurs relations avec l'extérieur. Ils offrent ainsi une occasion unique de reprendre l'analyse comparée de politique étrangère afin d'en établir le degré plus ou moins grand de convergence. La littérature offre peu d'exemples d'études semblables menées récemment et celles qui ont été réalisées abordent le sujet en utilisant toutefois un angle différent⁵.

On trouvera donc dans cet ouvrage une étude comparée de la politique étrangère du Canada et des États-Unis par rapport à quatre thèmes principaux : la dynamique internationale, les relations avec les Amériques, l'intégration économique nord-américaine et enfin la sécurité de l'Amérique du Nord. Venant de pays et d'horizons disciplinaires différents, les contributeurs à ce volume proposent un regard croisé de l'objet d'étude, riche en nuances et nourri par des observations diversifiées.

Les trois premières contributions s'intéressent à la *dynamique internationale*. Jonathan Paquin propose d'abord une étude comparée de l'implication du Canada et des États-Unis dans la guerre en Afghanistan. Il montre bien que ce sont des intérêts différents qui amènent les deux gouvernements à coopérer dans le cadre de ce conflit. Alors que

⁵ Voir, par exemple, Gordon Mace (ed.), *Regionalism and the State. NAFTA and Foreign Policy Convergence*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Washington désire en effet une victoire militaire par la défaite des Talibans, le gouvernement canadien ne croit pas vraiment à la possibilité d'une victoire militaire. Sa participation à l'opération en Afghanistan vise plutôt des objectifs diplomatiques que sont la recherche d'influence auprès des alliés de l'OTAN ainsi que le maintien de bons rapports avec les États-Unis, jugés fondamentaux pour la prospérité canadienne. Il s'ensuit des coûts irrécupérables beaucoup plus élevés pour les États-Unis que pour le Canada. L'étude montre par ailleurs que l'opinion publique dans les deux pays a eu une influence minime sur la décision des deux gouvernements étant donné le consensus stratégique sur le sujet aux États-Unis et le nécessaire compromis entre partis politiques au Canada en situation de gouvernements minoritaires.

David Haglund offre ensuite une étude comparée des perspectives canadienne et étasunienne à propos de l'OTAN et des relations transatlantiques. Il y aurait en Amérique du Nord une « euro-fatigue » concernant l'Union européenne post-Lisbonne. Du côté de Washington, on s'interroge sur la capacité et la volonté de l'Europe à agir comme allié des États-Unis pour le maintien de la stabilité mondiale. Ottawa, pour sa part, espère que l'Union européenne post-Lisbonne assumera une part plus grande du fardeau de la sécurité mondiale même si l'effort canadien à cet égard n'a pas toujours été soutenu. Malgré ces interrogations, Haglund n'anticipe pas la fin de l'Alliance atlantique qui utilisera cependant, par le biais de l'OTAN, de plus en plus le canal de la coalition de volontaires (*coalition of the willing*). L'ironie est que l'OTAN demeurera une institution importante dans le cadre d'une relation stratégique transatlantique perdant elle-même progressivement son caractère stratégique.

Enfin, Frank Harvey et John Mitton analysent le positionnement stratégique russe et ses implications pour le Canada et les États-Unis. Puisant dans la littérature récente sur le sujet, ils identifient deux visions, l'une pessimiste et l'autre optimiste. La vision pessimiste des choses voit un retour à l'autocratie en Russie et anticipe une crise dans les relations Russie – États-Unis, causée par une mauvaise lecture des intentions de l'un et de l'autre. La vision optimiste identifie un nouveau pragmatisme chez les dirigeants russes, en conformité avec le discours tenu par le président Medvedev et anticipe un rapprochement éventuel de Moscou avec ses deux voisins nord-américains, en particulier pour ce qui concerne l'Arctique et la coopération nucléaire. Le principal dossier où la coopération sera difficile est celui de l'Iran que Moscou utilise dans sa stratégie pour se positionner comme grand acteur du système international.

La deuxième partie du volume traite des *relations avec les Amériques*. La contribution d'Isabelle Vagnoux porte sur les relations des

États-Unis avec l'Amérique latine sous l'administration Obama. Si les gouvernements latino-américains ont accueilli favorablement l'arrivée au pouvoir du président Obama, il n'en reste pas moins que l'Amérique latine ne semble pas être prioritaire pour son gouvernement étant donné la faible menace stratégique dans la région. Ce qui ne signifie pas que Washington ne voudra pas construire un partenariat avec ses voisins de la région autour de quatre thèmes centraux : le progrès économique et social, la démocratie, la sécurité et le développement durable. Les pays prioritaires pour l'Administration Obama seront le Brésil, pour les questions énergétiques et pour son influence stabilisatrice dans la région, le Mexique, pour des considérations sécuritaires évidentes, ainsi que Cuba et Haïti. On ne doit pas s'attendre toutefois à ce que le Président, prisonnier du Congrès et de l'opinion publique, puisse opérer de grands changements dans la politique étatsunienne envers la région.

Jean-Philippe Thérien et Gordon Mace utilisent, pour leur part, une approche constructiviste afin de montrer que l'identité américaine du Canada demeure encore incertaine. Après une longue période où le Canada était peu présent dans la région, le gouvernement d'Ottawa, influencé principalement par des facteurs externes, a décidé de devenir un joueur important dans la région avec l'entrée du pays à l'Organisation des États américains (OÉA) en 1990. L'emballement du début a toutefois fait place à une lecture plus réaliste des choses alors que la « famille » a été remplacée par les « partenaires » dans le discours gouvernemental canadien. La politique étrangère canadienne envers la région, fortement axée sur le multilatéralisme au départ, a été remplacée par une politique laissant plus de place au bilatéralisme tout en conservant cependant un bon niveau d'intensité. Le discours et la pratique du gouvernement envers les Amériques ne sont toutefois pas appuyés par l'opinion publique canadienne qui continue à manifester une certaine indifférence envers la région. Cela prendra manifestement plus de temps et plus de moyens pour que le Canada se forge une véritable identité américaine.

La troisième partie du volume est consacrée à l'examen de *l'intégration économique en Amérique du Nord*. Dans le premier chapitre de cette partie, Stephen Brooks propose l'étude d'une des plus anciennes institutions de coopération bilatérale Canada – États-Unis, la Commission mixte internationale, créée en 1909. Il affirme qu'une des principales raisons expliquant l'écart entre les attentes face à ce mécanisme et son rôle, finalement marginal, vient du mode de désignation des commissaires. Même si elle est noyée aujourd'hui dans une marée d'institutions nord-américaines, la Commission mixte a quand même permis la création d'un régime binational pour la gestion des ressources hydrologiques entre les deux pays. À cause de ses caractéristiques

uniques, dont un mode de fonctionnement par consensus, la Commission pourrait même servir d'exemple pour la gestion de problèmes bilatéraux ailleurs dans le monde.

Louis Bélanger analyse ensuite le Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) que les trois gouvernements nord-américains ont mis sur pied en 2005 comme instrument complémentaire à l'ALÉNA. Le PSP est un instrument de « régionalisme soft » selon Bélanger parce qu'il n'impose pas d'obligations juridiques trop contraignantes à chacun des partenaires. C'est un mécanisme souple, géré par les branches exécutives de chaque pays, pour répondre à un besoin de flexibilité. Le PSP a toutefois été mis au rancart, avec l'arrivée de l'administration Obama, parce qu'il constituait une réponse institutionnelle imparfaite à la recherche de flexibilité des trois gouvernements. Il supposait en effet des coûts d'ajustements trop forts pour le volet sécurité de l'instrument en plus de mal s'insérer dans le complexe existant d'institutions régionales. Il souffrait aussi d'une internalisation inégale selon les pays et il ne répondait plus, finalement, aux préférences de Washington.

Christian Deblock, pour sa part, s'interroge sur l'utilité du modèle d'intégration ALÉNA, en particulier pour un pays comme le Canada, dans le contexte actuel de recomposition de l'économie mondiale. Il reconnaît que l'ALÉNA a eu des effets bénéfiques pour le Canada en termes de croissance économique et de sécurité de l'accès au marché étatsunien entre autres. Cependant, l'ALÉNA ne contribue ni à la productivité, ni à l'investissement productif au Canada. Qui plus est, l'accord de 1994 s'est révélé incapable jusqu'ici de développer une intégration économique trilatérale en Amérique du Nord. Avec la déstructuration des processus d'intégration nord-sud et la présence de plus en plus imposante, partout dans le monde, de grands acteurs économiques comme la Chine, le moment est peut-être venu pour le Canada de « tourner la page » et d'examiner des solutions alternatives à l'ALÉNA.

On s'interroge également au Mexique à propos de l'ALÉNA, selon Isidro Morales, mais dans un contexte qui est assez différent de celui du Canada. Après avoir rappelé que pour Washington l'ALÉNA constituait à la fois un outil et un cadre réglementaire pour de nouvelles règles de commerce international, Morales indique que l'accord représentait surtout pour le Mexique un changement important de modèle économique. Il a contribué en partie à la croissance économique mexicaine de 1994 à 2003, mais l'ouverture du marché étatsunien à des tiers, la Chine surtout, a compliqué les choses à partir de 2004. De plus, l'ALÉNA n'a pas permis de réduire les inégalités ni l'immigration illégale. De sorte qu'aujourd'hui le Mexique demeure surtout pour les États-Unis un

problème de sécurité alors qu'on aurait voulu qu'il devienne, grâce à l'ALÉNA, une sorte de rempart face aux menaces venant du Sud.

Le dernier chapitre de cette partie, sous la plume de Guillaume Poiret, pose la question de l'attrait de la diversité ethnoculturelle pour une grande ville nord-américaine comme Toronto où les minorités visibles constituaient, en 2006, 47 % de la population. Sur la base d'une enquête minutieuse, Poiret aboutit au constat qu'il est impossible d'établir un lien clair entre le facteur de la diversité ethnoculturelle et l'augmentation des flux de commerce et d'investissement. C'est probablement le cosmopolitisme des grandes villes comme Toronto plutôt que la diversité ethnoculturelle qui attire les milieux d'affaires et génère la prospérité.

Le volume se termine avec une dernière partie qui traite de la *sécurité en Amérique du Nord*. Cette partie débute avec le chapitre de Rodolfo Casillas qui esquisse en quelque sorte les contours de la menace dans un secteur stratégique, celui des migrations partant de l'Amérique centrale vers les États-Unis. Il s'agit d'une question particulièrement complexe caractérisée par ce que l'auteur appelle des « perméabilités sociales », positives ou négatives. Dans le premier cas, les migrants s'installent dans les communautés pour vivre mieux et contribuer au développement communautaire. Dans le second cas, la migration est dysfonctionnelle et entraîne des coûts élevés pour les gouvernements des pays-hôtes, en particulier pour la répression du crime. On retrouve les deux perméabilités dans chaque cas de migration mais c'est l'aspect négatif qui prime actuellement dans les migrations entre l'Amérique centrale, le Mexique et les États-Unis. Le crime organisé y est de plus en plus présent alors que les politiques de Washington demeurent inflexibles.

À la frontière Canada – États-Unis, la très forte sécurisation du territoire par l'Administration Bush depuis 2001 entraîne une augmentation constante des coûts comme le montre bien Pierre-Alexandre Beylier. Coûts pour le gouvernement canadien qui a été témoin d'une baisse de plus de 5 % du commerce bilatéral entre 2004 et 2008 et qui doit dépenser de plus en plus dans la mise en place de la frontière intelligente. Mais coûts aussi pour les entreprises à cause des délais de transports et des frais de restructuration entraînés par ces délais. Ce que l'on imagine facilement quand on sait que certaines catégories de produits franchissent la frontière plusieurs fois avant d'en arriver au produit fini. Dans le cas du secteur automobile par exemple, la voiture franchit sept fois la frontière au cours de sa construction. La frontière Canada – États-Unis est ainsi devenue un frein à la prospérité et le prix à payer est surtout assumé par le Canada.

Enfin, Raphaël Eppreh-Butet complète cette partie en proposant une étude comparée de la gestion de l'immigration illégale par Ottawa et

Washington. Il existe des programmes de régulation de l'immigration dans chaque pays depuis plusieurs décennies, mais l'auteur montre bien que la préoccupation des deux gouvernements concernant les migrations illégales et les autres formes de trafic criminel est apparue dès la mise en place de l'ALÉNA. Un certain nombre de programmes conjoints concernant la gestion de la frontière ont ainsi vu le jour entre 1995 et 1999. Mais il s'agit d'un effort minime lorsqu'on le compare aux programmes mis en place après septembre 2001. Le périmètre de sécurité dont les deux chefs d'État ont apparemment discuté en décembre 2010⁶ ne serait en fait que l'aboutissement de mesures d'harmonisation de programmes et de structures mises en place à partir de 2002. Ces mesures font toutefois craindre pour la protection des droits de la personne selon les organisations de défense des droits civiques.

⁶ Mark Kennedy, « Canada, U.S. discussing security perimeter, says Harper », in *The Vancouver Sun*, 25 décembre 2010. En ligne à l'adresse : <http://www.vancouversun.com/news/Canada+discussing=security+perimeter+say+Harper/>.