

Les relations canado-américaines dans une ère d'incertitude U.S.-Canada Relations in an Era of Uncertainty

Charles F. Doran

Volume 27, numéro 2, 1996

Une nouvelle politique étrangère Canadienne : internationalisme libéral ou néo-réalisme ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703597ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703597ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Doran, C. F. (1996). Les relations canado-américaines dans une ère d'incertitude. *Études internationales*, 27(2), 281–301.
<https://doi.org/10.7202/703597ar>

Résumé de l'article

The following treatment of U.S.-Canada relations begins with the Ottawa-Quebec nexus and its impact upon the connection with the United States. Then the analysis proceeds through bilateral relations. The essay concludes with a look at multilateral interactions from the focus of both Canada and the United States. Thus the analysis proceeds from the most specific to the most general, and from the most internalized to the most external. Concluding with a paradox, the argument of the essay is that despite the end of the Cold War and the disappearance of imminent external threat, uncertainty has never loomed larger in the relation of Canada to its southern neighbor, for all parts of Canada including Quebec, and for the Canadian polity as a whole.

Les relations canado-américaines dans une ère d'incertitude

Charles F. DORAN*

ABSTRACT — *U.S.-Canada Relations in an Era of Uncertainty*

The following treatment of U.S.-Canada relations begins with the Ottawa-Quebec nexus and its impact upon the connection with the United States. Then the analysis proceeds through bilateral relations. The essay concludes with a look at multilateral interactions from the focus of both Canada and the United States. Thus the analysis proceeds from the most specific to the most general, and from the most internalized to the most external. Concluding with a paradox, the argument of the essay is that despite the end of the Cold War and the disappearance of imminent external threat, uncertainty has never loomed larger in the relation of Canada to its southern neighbor, for all parts of Canada including Quebec, and for the Canadian polity as a whole.

Notre essai sur les relations canado-américaines traitera d'abord des liens Ottawa-Québec et de leur incidence sur la relation avec les États-Unis. Nous analyserons ensuite les relations bilatérales. Enfin, nous considérerons les interactions multilatérales, tant du point de vue du Canada que des États-Unis. Notre analyse procédera donc du particulier au général, de l'intérieur vers l'extérieur. Nous conclurons par un paradoxe, puisque notre essai soutient que, malgré la fin de la guerre froide et la disparition d'une menace extérieure imminente, l'incertitude n'a jamais été aussi grande dans les relations entre le Canada et son voisin du Sud, tant au niveau des provinces, Québec y compris, qu'au niveau du système fédéral dans son ensemble.

I – Washington et la relation Ottawa-Québec

A — Remarques post-référendaires

Tout pays qui est aux prises avec d'importantes décisions électorales concernant sa constitution éprouve des difficultés à mener à bien sa politique étrangère. Tel a été le cas du Canada avant et pendant le référendum sur la séparation du Québec. Les relations sont non moins difficiles pour les voisins immédiats qui, souvent contre leur gré, se trouvent inévitablement mêlés au processus. Même si l'objectif du référendum n'avait sûrement qu'un rapport très indirect avec la politique étrangère en cours et que Québec ne cherchait

* Titulaire de la Chaire Andrew W. Mellon en relations internationales ; directeur du Centre d'études canadiennes, Université Johns Hopkins, Nitze School of Advanced International Studies, Washington, D.C. Nous remercions la Fondation William H. Donner qui a fourni l'aide nécessaire à la réalisation de cette étude.

pas à en compliquer la conduite pour qui que ce soit (la méfiance ne pourrait survenir que plus tard), le référendum a néanmoins rendu la situation difficile pour les États-Unis.

Les séparatistes québécois ont du mal à saisir la motivation des Américains. Ils n'arrivent pas à comprendre pourquoi le gouvernement d'un pays qui s'est révolté contre la Grande-Bretagne afin d'obtenir son indépendance ne sympathiserait pas d'emblée aujourd'hui avec leur tentative de se détacher d'un État plus grand, de caractère ethno-linguistique différent. La confusion provient de trois considérations.

En premier lieu, on oublie parfois un événement majeur de l'histoire américaine, la troisième guerre de l'Union, appelée la « guerre civile » ou la « guerre entre les États », selon qu'on prenait parti pour le Nord ou pour le Sud. Cette guerre, la plus sanglante de l'histoire américaine, a engagé presque toute la population, a déchiré des familles et des collectivités, a profondément bouleversé l'équilibre des forces à l'intérieur de l'Union et a marqué à tout jamais la mémoire de ceux qui l'ont subie ainsi que des générations suivantes. Assurément, la guerre civile portait sur beaucoup plus que la division, mais, en fin de compte, la force a pu la vaincre. Pour les Américains, la division d'une société politique fait surgir le spectre de la violence de leur passé.

Deuxièmement, les Américains ont toujours apprécié les grandes étendues. Mais il est faux de prétendre que leur propre puissance les empêche d'imaginer l'insécurité et la frustration politique que connaissent les petits États. Ils ne comprennent que trop bien ces problèmes, tant dans les relations diplomatiques que dans les rencontres sur l'élaboration de politiques économiques internationales ou les questions de défense nationale. Cependant, ils ne peuvent concevoir qu'un État puisse volontairement renoncer à l'autorité et au prestige que confère l'étendue géographique dans les cercles internationaux. Ainsi, ils se représentent un Québec séparé comme un pays minuscule qui aurait une population à peu près équivalente à celle du grand Chicago, et le Canada, un pays réduit qui perdrait le privilège d'appartenir au Groupe des Sept. Les Américains croient que ni l'un ni l'autre ne seraient en mesure de défendre les intérêts de leurs habitants aussi efficacement que peut le faire un pays uni¹. Dans leur optique, Hobbes avait raison au sujet de la nature et de l'esprit de la politique internationale, particulièrement pour les petits États.

Troisièmement, et cet aspect de la pensée américaine est peut-être celui dont les partisans du séparatisme québécois tiennent le moins compte, les Américains sont profondément préoccupés par les tensions raciales, ethniques et religieuses². Les États-Unis constituent, après tout, le pays multiethnique

1. Pour un compte rendu américain à ce sujet, voir R. Kent WEAVER, « Political Institutions and Canada's Constitutional Crisis », in R. Kent WEAVER, *et. al.*, (dir.), *The Collapse of Canada?*, Wash., DC, Brookings Institutions, 1993, pp. 7-75.
2. Les journalistes du Québec ont été étonnés par le livre de style « Stream of consciousness » de Lansing Lamont, *Break-up*, parce qu'ils ont mal compris ce point. Dans un article, on le qualifie même de « dingue » (off-the-wall) parce qu'il fait état de la possibilité que la séparation soit suivie de tensions, encore que de portée très limitée.

par excellence. Cependant, les questions de différences culturelles et raciales y sont toujours abordées avec circonspection, même par un grand martyr de l'intégration comme Martin Luther King. Autrement, la discussion des différences et des objets de ressentiment risquerait de faire couler le bateau.

Lorsque les Américains examinent la société québécoise, ils y voient un certain nombre de peuples autochtones, la plupart dans le Nord, qui ne sont pas particulièrement d'accord avec la séparation du Québec; ils voient à Montréal des groupes ethniques qui, à l'instar de la minorité anglo-saxonne, sont tout à fait opposés à l'indépendance du Québec. En même temps, les observateurs extérieurs sentent l'enthousiasme d'un grand nombre de francophones à l'égard de la séparation, surtout dans les régions rurales et parmi les jeunes. On serait peut-être en deçà de la réalité si on disait que les Américains observent d'un œil prudent l'évolution de telles forces politiques à l'intérieur du Québec. Leur propre expérience en matière de relations multiethniques leur a appris la fragilité de l'équilibre entre l'harmonie et la discorde.

Cette parenthèse sur la façon dont les Américains ont jugé les périodes référendaire et post-référendaire au Québec permettra peut-être de comprendre leur comportement. Les valeurs et les intérêts précités expliquent pourquoi les États-Unis préfèrent un «Canada fort et uni». Par ailleurs, en tant que principal défenseur des valeurs démocratiques, avec des pays comme la Grande-Bretagne et la France, les États-Unis accepteront toute forme d'issue politique, en autant qu'elle ait été décidée par une majorité démocratique et obtenue de façon pacifique. Nul ne devrait douter de cet engagement, même dans le cas où la décision démocratique d'une entité politique étrangère ne semblait pas servir les intérêts des États-Unis. L'analyste consciencieux comprendra la contrainte qu'un tel engagement impose à une grande puissance lorsque les intérêts de cette dernière doivent être subordonnés à ceux d'une majorité démocratiquement élue, sur une question aussi délicate qu'une sécession politique.

Si tout cela est vrai, alors pourquoi, pendant la campagne référendaire, le secrétaire d'État américain, Warren Christopher, puis le président Clinton lui-même ont-ils réitéré la position des États-Unis en faveur de l'unité canadienne? N'était-ce pas une tentative d'influencer le résultat du vote référendaire? La réponse est que ces déclarations, ainsi que les commentaires relatifs à l'adhésion à l'ALENA, étaient tactiques. Washington ne se fait pas d'illusions quant à sa capacité de persuader l'un ou l'autre des acteurs de modifier son orientation politique. Au contraire, le but du gouvernement était de dissiper tout doute ou toute méprise au sujet de la nature de la position américaine. Il tentait ainsi d'exprimer clairement l'opinion américaine sur l'unité, afin d'éviter que, dans le feu du combat oratoire au Québec, ses propos soient déformés. Les États-Unis ont fait remarquer que l'adhésion d'un Québec indépendant à l'ALENA ne serait pas automatique, mais qu'elle devrait être négociée, parce que

telle est exactement la position américaine³. Ce qui ne veut pas dire qu'on refuserait l'adhésion du Québec, mais plutôt qu'elle dépendrait d'un certain nombre de changements dans l'orientation politique du Québec. Le gouvernement québécois reconnaît déjà officiellement ces exigences, mais il ne trouvait peut-être pas opportun de les expliciter durant la campagne référendaire.

Quel rôle joue alors la fameuse lettre de M. Bernard Landry à Washington, communiquée clandestinement à la presse américaine, dans la saga référendaire et dans l'avenir des relations entre Ottawa, Québec et Washington? En résumé, la lettre, qui prévenait les Américains que leurs déclarations resteraient longtemps gravées dans la mémoire des électeurs québécois, peut être interprétée de deux façons.

D'une part, on peut y voir une simple tactique visant à décourager Bill Clinton lui-même de faire quelque déclaration que ce soit au sujet des intérêts américains jusqu'à la fin de la campagne référendaire. Si tel était son objectif, il s'explique facilement du point de vue politique, même si, en fin de compte, il n'a pas été atteint.

D'autre part, on peut interpréter la lettre, tel que son contenu le suggère, comme une appréciation à long terme des relations entre le Québec, indépendant ou non, et les États-Unis. Dans un tel cas, elle serait de plus mauvais augure. Elle laisse entendre qu'en cas de divergence d'intérêts, le chemin des relations sera cahoteux. À la lecture de telles perspectives d'avenir, Washington pourra tirer ses propres conclusions.

B — Le rôle ambigu de la France

Sous la présidence de Jacques Chirac, la France a accordé beaucoup d'honneurs aux dirigeants québécois – aux funérailles du président Mitterrand, par exemple – tandis qu'elle tenait le gouvernement du Canada à distance. En fait, la politique officielle du gouvernement Chirac d'annoncer son intention de reconnaître le Québec, une fois l'indépendance réalisée, pourrait être jugée par Ottawa comme une incursion explicite et délibérée dans les affaires intérieures du Canada. À Québec, par contre, la politique française peut être considérée, par le gouvernement péquiste, comme un appui très précieux à un moment où l'ensemble du système international ne lui en accorde que bien peu, non pas tant par hostilité que par indifférence.

Pour ce qui est de la France, qu'on qualifie parfois de «la plus ancienne et la plus difficile» alliée de l'Amérique, son attitude est, à plusieurs égards, fort ambiguë.

3. Alfred Olivier HERO, Jr. et Louis BALTHAZAR, (dir.), *Contemporary Quebec and the United States, 1960-1985*, Lanham, Maryland, University Press of America (and Center for International Affairs, Harvard University), 1988, p. 443. Ces deux auteurs, pourtant bien disposés à l'égard du Québec, ont de bonnes raisons d'être sceptiques face à la position du PQ en 1980 à l'effet qu'une «association» économique préférentielle avec le Canada anglais après la «souveraineté» n'avait aucune chance.

D'abord, le nationalisme – un concept à tout le moins ambivalent de nos jours en France et dans l'ensemble de l'Europe – est mieux vu à l'étranger que chez soi. D'une part, la France est favorable à l'Union monétaire européenne et elle tente d'amener l'Europe à renoncer au type de nationalisme qui a déchiré le continent dans la première moitié du *xx^e* siècle. Un grand nombre d'observateurs européens croient que la France, qui a, encore une fois, une grande Allemagne à sa porte, ferait mieux de veiller à ses propres intérêts que de se mêler de ceux de l'Amérique et qu'elle devrait prêter attention aux sentiments européens non nationalistes, de crainte que la locomotive allemande, de plus en plus impatiente, ne décide de se dissocier du lent train supranational européen.

D'autre part, la France a fait preuve de sévérité à l'égard des mouvements séparatistes régionaux, parfois teintés de violence, à l'intérieur de ses frontières et elle s'est montrée tout aussi opposée que l'Espagne à la fragmentation étatique. Le nationalisme au sein d'un État semble souvent être un phénomène qui relève moins de l'histoire, de la culture ou de l'autodétermination que de la haute politique.

Tandis que le gouvernement Parizeau jouissait d'une relation politique privilégiée à Paris, ses rapports avec Washington étaient moins chaleureux qu'à l'époque de René Lévesque, sans parler de ceux de Robert Bourassa ou de Daniel Johnson. Cette erreur, du reste inexplicable, a grandement nui aux objectifs du PQ. Que le Québec reste ou non dans la Confédération, la clé de son avenir économique ne se trouve pas à Paris, mais à Washington. Même si la Communauté européenne consentait à appuyer le Québec, ce qui n'est pas le cas, il n'y a pas grand-chose que Paris puisse faire pour l'aider sur le plan économique, sinon un nombre limité d'investissements dans des secteurs particuliers. Les échanges commerciaux, dictés par le marché, circulent dans une autre direction. De plus, c'est la prospérité économique, non les armoiries, qui déterminera la viabilité du gouvernement au Québec. Nul doute que le paradoxe de la situation n'échappera pas à l'esprit perspicace du premier ministre Bouchard.

En définitive, ni Paris, ni Washington, ni Ottawa ne sacrifieront leurs intérêts solidaires avec leurs grands partenaires au bénéfice des objectifs, quels qu'ils soient, du Québec. Voilà une des dures réalités à laquelle fait face un petit pays. Les amis du Québec espèrent qu'il ne se méprendra pas à ce sujet. La voie d'un Québec plus autonome et indépendant débouche sur l'Amérique du Nord, nulle part ailleurs.

C — Le constitutionnalisme à partir de 1997

Jusqu'à la conférence constitutionnelle de 1997, les relations Ottawa-Québec ne devraient pas retenir l'attention des États-Unis. D'une part, les Québécois en ont assez des référendums et des élections. D'autre part, la situation économique du Québec ne permet plus de remettre à plus tard la lutte contre le déficit. Par conséquent, au cours des prochaines années, le

gouvernement s'emploiera à tout mettre en œuvre pour gouverner avec efficacité. Puis, si les offres constitutionnelles d'Ottawa échouent, le gouvernement péquiste, en supposant qu'il soit encore au pouvoir, pourra alors justifier la tenue d'un nouveau référendum, qu'Ottawa pourrait d'ailleurs compliquer en organisant un référendum pancanadien sur la séparation. Rien de tout cela ne concerne directement les États-Unis. Et d'ailleurs Washington ne voudra pas s'en mêler, à moins qu'il ne juge que ses propres positions politiques risquent d'être mal interprétées. C'est vraiment au PQ de jouer, c'est-à-dire d'accomplir ce qu'il a été incapable de faire jusqu'à maintenant, à savoir rallier une majorité convaincante autour d'un énoncé absolument clair en faveur de la séparation.

Par ailleurs, il y a quelque chose qui préoccupe les États-Unis : la situation de l'économie québécoise, celle des investissements américains au Québec et le sort de ce qu'on appelle les « minorités ethniques » et d'autres minorités du Québec. Voilà des problèmes que Québec et Ottawa doivent régler en priorité. Pour le meilleur ou pour le pire, Washington est maintenant éveillé à ces questions. Plus l'état de siège créé par une possible séparation du Québec s'éternisera, plus l'économie québécoise s'en ressentira, plus l'évasion de capitaux s'intensifiera, plus le dollar canadien sera à la baisse, plus les taux d'intérêt tendront à augmenter et, d'une manière générale, plus la relation entre les francophones et les anglophones, tant au Québec qu'au Canada, se détériorera. Sans compter que le départ de membres précieux de la société québécoise ne pourra être comblé par l'immigration.

En d'autres termes, l'idéal serait de mettre de côté la question de la séparation pour une période indéfinie, ou de la régler au plus tôt et de façon définitive. C'est certainement aussi le point de vue des gens d'affaires du Québec et des entreprises extérieures qui y ont des intérêts économiques. Or, si c'est la manière de voir des Américains, ce n'est certes pas celle des Canadiens. Ainsi, chacun des participants au débat aura sans doute l'impression que le temps joue en sa faveur, que l'usure lui sera plus profitable que l'attaque directe et que la résistance vaut mieux que l'action rapide. La question cruciale, mais à laquelle nul ne peut répondre, est de savoir si l'électorat québécois – le seul acteur qui compte à la fin – voit cette stratégie avec la même patience que les gouvernements concernés.

II – Les relations bilatérales canado-américaines

A — Les éternels litiges : le poisson, le blé et le bois d'œuvre

On pourrait presque dire que, pendant plus de cent ans, le dialogue entre le Canada et les États-Unis a porté essentiellement sur le poisson, le blé et le bois d'œuvre. La fourrure n'étant plus, depuis longtemps, un produit de base important, elle a donc cessé d'être une source de litige entre les deux pays, quoique, dans notre héritage historique, le commerce de la fourrure a probablement été unique quant aux tensions qu'il a provoquées entre la politique et

le commerce. L'acier, qui a une curieuse propension à susciter des protestations simultanées contre le dumping par des entreprises localisées de part et d'autre de la frontière – souvent, il est vrai, dans des sous-catégories de production – est un objet plus récent de mésentente perpétuelle, un candidat au statut d'irritant, soumis désormais à la procédure de règlement des différends. Par contre, le bois d'œuvre, le poisson et le blé continuent de figurer à l'ordre du jour bilatéral d'une décennie à l'autre, du fait qu'ils sont exclus des dispositions négociées par l'ALE/ALÉNA, qu'ils demeurent des sources de revenus importantes et qu'ils concernent des groupes d'intérêt capables d'aller droit au sommet de la hiérarchie politique. Comme me le confiait un premier ministre provincial, ces différends sont comme des paratonnerres politiques : les résultats atterrissent directement sur son bureau.

La persistance des différends sur les produits de base signifie-t-elle que le Canada et les États-Unis n'ont rien appris depuis la fermeture de la frontière américaine, en 1896 ? Ou est-ce que ces différends se reproduisent comme d'aberrants virus, défiant de temps à autre les décideurs politiques de trouver quelque solution nouvelle ?

Comme c'est presque toujours le cas en politique, il y a ici aussi du changement et de la continuité. Il revient peut-être à l'analyste politique de décider sur quoi il veut insister. Les conflits de compétences relatifs à la pêche, aux quotas d'exploitation, aux zones de responsabilité nationale et, s'il y en a, aux règlements sur la conservation des stocks font partie des éléments de continuité depuis qu'il y a des revendications de part et d'autre. Par contre, ce qui a changé, à commencer par les pêcheries des provinces atlantiques, qu'illustre la « guerre » du turbot contre l'Espagne – approuvée discrètement par Washington (« Mais ne l'essayez surtout pas contre nous ! ») – et qui se reflète dans les problèmes actuels de la pêche au saumon sur la côte ouest, ce qui a changé, donc, c'est que la capacité limite d'exploitation des stocks de poissons a finalement été dépassée.

On s'accuse mutuellement, de part et d'autre de la frontière. Les pêcheurs américains sont des gens fiers, souvent pauvres et indisciplinés, qui n'apprécient ni les contrôles ni les conseils des fonctionnaires. Les pêcheurs canadiens, eux, sont disciplinés, mais ils sont si habitués aux subventions gouvernementales en tous genres, de l'équipement et des bateaux aux généreuses indemnités d'assurance-chômage en morte-saison, qu'ils ont prospéré tout en épuisant les stocks de poisson. Maintenant la partie tire à sa fin partout le long des côtes, même si les pêcheurs de l'Alaska et de l'étranger font mine de ne pas remarquer les signes alarmants de l'appauvrissement des fonds marins. Bien que, en principe, la pêche internationale en haute-mer soit réglementée et que l'on désapprouve l'utilisation des outils technologiques les plus destructifs, tels que le filet dérivant de 30 milles à mailles fines, les capitaines n'en continuent pas moins d'exploiter les derniers stocks avec rapacité et sans égard aux conséquences de leurs actes. Comme ils pêchent à proximité des côtes étrangères et qu'ils savent que, de toute manière, ils en seront sans doute chassés, ils font même preuve d'une indifférence vengeresse.

Ainsi, tant pour le Canada que pour les États-Unis, la pêche en haute mer et le long des côtes s'est éteinte, victime de la cupidité ainsi que de la mauvaise gestion des gouvernements et des groupes d'intérêt, qui feignent maintenant la surprise. À l'instar de l'industrie baleinière, l'industrie de la pêche côtière et internationale a été ruinée par l'exploitation quasi illimitée des espèces⁴. On a adopté des règlements adéquats que lorsqu'une espèce avait été exploitée jusqu'à l'épuisement, faisant passer pour efficaces les prétendues restrictions sur la pêche, bien qu'un peu tardives.

À Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, les pêcheurs n'ont pour tout espoir que de partir vers l'intérieur des terres à la recherche d'un autre travail ou de trouver un nouvel emploi dans un autre secteur d'activité de leur région. La pisciculture, déjà bien avancée dans le domaine de la production du saumon par exemple, se présente comme un substitut naturel à leur ancien métier. Au cours des prochaines années, la baisse des stocks mondiaux de poisson provoquera une rapide augmentation des prix jusqu'à ce que la production des centres piscicoles commence à avoir un effet stabilisateur, face à une constante demande élevée pour les protéines de poisson. Reste à savoir si les pêcheurs américains et canadiens pourront faire la transition de la pêche à l'élevage de poissons, même avec l'apport de nouvelles technologies et l'aide de l'État.

Par conséquent, sur le plan de la pêche, les différends canado-américains prendront, au ^{xxi}e siècle, un visage profondément différent. L'objet du litige est maintenant presque disparu et jamais plus il ne retrouvera l'ampleur d'antan. Si triste que soit cette réalité pour l'Amérique du Nord, la manière dont les deux pays en sont arrivés là est maintenant bien connue. L'épuisement des stocks de poissons signe l'arrêt de mort de la pêche qui, à son tour, rend caducs les différends sur la pêche. Une telle méthode de résolution de problèmes marque une étape regrettable dans les relations canado-américaines.

Il y a une ressemblance inquiétante entre les différends sur le bois d'œuvre, au sens large, et l'aventure de la pêche nord-américaine. Le désaccord au sujet des résineux de construction vient du fait qu'il n'existe qu'un seul grand marché en Amérique du Nord, les États-Unis, et que les entreprises canadiennes et américaines se disputent toutes deux ce marché⁵. Pendant les périodes de vaches maigres, en temps de récession, par exemple, la construction résidentielle décline abruptement. Comme la demande de bois de construction baisse, les compagnies forestières américaines et canadiennes se

4. Au sujet du développement durable, voir Jean CHAREST, «Trade, the Environment, and Competitiveness», *La politique étrangère du Canada*, vol. 1, no.1, hiver 1992-1993, pp. 121-127; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, (dir.), *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queens, 1994, p. 282.

5. Charles F. DORAN et Timothy J. NAFTALI, «U.S.-Canadian Softwood Lumber: Trade Dispute Negotiations», *Foreign Policy Institute Case Studies*, Washington, D.C., Johns Hopkins University, SAIS, no. 8, 1987.

disputent la part du marché. Or, le gouvernement américain examine de beaucoup plus près que son homologue canadien les différences dans la façon de calculer les coûts et d'octroyer les subventions, tant au niveau de l'ampleur que de la procédure, car les entreprises établies aux États-Unis font pression sur le gouvernement américain pour que les lois commerciales soient scrupuleusement respectées. Même lorsqu'il n'existe aucune preuve d'infraction, une industrie peut parfois amener un gouvernement bienveillant à appliquer des droits compensateurs, en guise d'appui économique. On adopte à l'occasion de telles mesures, de part et d'autre de la frontière, mais peut-être plus souvent du côté américain, puisque c'est là que se trouve l'enjeu le plus important, l'immense marché des États-Unis. C'est aussi là que la concurrence est la plus intense. La concurrence internationale pour s'emparer du marché américain est féroce. Les mesures commerciales que les Américains ont adoptées afin de contrer le dumping pratiqué par des entreprises du Japon, par exemple, ont souvent aussi pris «par ricochet» des firmes canadiennes dans leur file.

Or, derrière l'écran des interactions stratégiques, derrière ce scénario de coups et de contrecoups entre firmes et gouvernements, se cache une autre réalité qui est tout aussi sérieuse pour le Canada et les États-Unis dans la saga du bois d'œuvre : les conséquences, sur les ressources naturelles et sur l'environnement, du déclin des forêts à peuplement vieux, en particulier dans le nord-ouest du Pacifique. Dans l'État de Washington et en Colombie-Britannique, c'est à qui coupera son peuplement vieux le plus rapidement. Bien sûr, les consommateurs des États-Unis et du Canada autant que du Japon tirent profit d'un tel empressement à couper les derniers arbres quadri-centenaires. Pendant un certain temps, l'exploitation forestière crée des emplois et permet de financer les collectivités locales, par le biais des taxes, jusqu'à l'épuisement des forêts ; puis l'abattage se déplace ailleurs.

Tant au Canada qu'aux États-Unis, il est temps de faire un usage plus intelligent et plus assidu que dans le passé de la sylviculture scientifique. L'époque des coupes à blanc est depuis longtemps révolue⁶. Des experts forestiers du Québec, par exemple, ont montré que le reboisement artificiel n'était pas toujours nécessaire, puisque, dans des conditions adéquates, certaines espèces, comme l'épinette noire, se renouvelaient d'elles-mêmes à partir de leurs racines. Certaines forêts viennent rapidement à maturité et peuvent donc être coupées «jeunes», sans que le système écologique en soit perturbé. Certaines forêts ne présentent que peu de biodiversité naturelle, alors que d'autres en produisent beaucoup. En outre, la sylviculture scientifique calcule les coupes en fonction de la production des graines et des conditions climatiques optimales de régénération.

Pour quelques dollars par pied-planche (pmp), on pourrait épargner les forêts à peuplement vieux du nord-ouest et utiliser d'autres produits, tels que

6. Danielle OUELLET, «Planter des arbres ne suffit plus», *Forces : Revue de Documentation économique, sociale et culturelle*, numéro 110, 1995, pp. 75-78

le bois à croissance rapide et divers produits dérivés du bois. Les chefs d'entreprises le savent ; mais ils continuent à déboiser des réserves indiennes, des parcs nationaux et des zones géologiques à risque élevé, simplement parce que les gouvernements le leur permettent et qu'aucun accord n'a été signé pour changer la situation. Voilà une réalité qu'occulte le tapage médiatique fait autour du différend sur les résineux de construction. Pourtant, bon nombre d'observateurs pourraient affirmer que le développement durable fera plus pour le patrimoine naturel de part et d'autre du 49^e parallèle que le calcul à court terme des avantages secondaires que procure une concurrence commerciale visant à raser tous les arbres de la forêt boréale.

Les différends sur le blé sont d'un autre ordre que ceux qui concernent les ressources naturelles⁷. Le blé dur canadien est de qualité supérieure. Par ailleurs, les frais de transport, qui ont toujours été élevés au Canada aussi, étaient, jusqu'à récemment, compensés par des subventions gouvernementales, subventions qui n'existent pas au sud de la frontière. En outre, les offices de commercialisation du Canada ont mis en commun leurs produits et profité ainsi d'économies d'échelle, une pratique qui n'est pas suivie avec autant d'efficacité aux États-Unis.

De plus, les deux pays accordent d'importantes subventions à divers domaines de la production agricole. Moins que des pays comme le Japon ou la Suisse, mais quand même beaucoup trop pour des sociétés modernes qui sont aux prises avec d'énormes déficits gouvernementaux. Ce sont de telles subventions qui ont entraîné des désaccords entre les États-Unis et le Canada au sujet du blé dur.

Au cours des dernières années, les États-Unis, producteurs de blé à moindre coût que l'Europe, ont perdu quelques-uns de leurs marchés étrangers à cause des énormes subventions à l'exportation qu'accorde l'Union européenne. Afin d'en neutraliser l'effet, les États-Unis ont lancé leur propre programme de subventions à l'exportation. Cette stratégie a eu pour conséquence de faire passer à l'étranger une part importante des ventes de blé des États-Unis et d'ouvrir ainsi un marché intérieur que les producteurs de blé canadiens se sont empressés d'occuper. Voyant leur propre marché ainsi ouvert aux exportateurs canadiens, les fermiers américains ont prétendu que le blé canadien était plus concurrentiel que dans le passé à cause des subventions. En réalité, les subventions à l'agriculture ont tellement faussé les prix mondiaux que les cours réels du marché sont complètement dissimulés. Le différend entre le Canada et les États-Unis est né de ce simulacre de système de fixation des prix.

Même s'il est réglé pour le moment, le différend sur le blé est un reflet, non seulement des différents niveaux, mais aussi des différents types de subventions. En réduisant le niveau global des subventions, il y aura proba-

7. Gregory MARCHILDON, «The Canada-U.S. Wheat Dispute: Lessons for the Future», Washington, D.C., Center for Canadian Studies, Johns Hopkins, SAIS, février 1995

blement moins de désaccords au sujet de la concurrence «déloyale». L'Organisation mondiale du commerce commence à peine à obtenir des réductions multilatérales ainsi que l'harmonisation et le nivellement des subventions agricoles. En ce qui concerne le Canada et les États-Unis, la réduction des subventions contribuera largement à assainir leurs relations bilatérales. Toutefois, l'agriculture nord-américaine n'est malheureusement pas exploitée en vase clos, et dans la mesure où des producteurs à coût élevé d'Asie et d'Europe essaient de pénétrer les marchés mondiaux en dépit de leur inefficacité, l'une des principales importations de l'Amérique du Nord sera les différends sur l'agriculture «empruntés» à l'étranger.

B — Dépolitisation des différends commerciaux

Dans l'ensemble, le nombre de différends commerciaux évidents qui figurent à l'ordre du jour bilatéral a diminué depuis la signature de l'Accord de libre-échange. La raison du déclin n'est pas que les industries se livrent une concurrence moins vigoureuse, mais plutôt que le mécanisme bilatéral de résolution des différends commerciaux a permis d'éliminer beaucoup d'agressivité.

Jamais plus d'environ 5 pour cent des échanges totaux entre le Canada et les États-Unis ont fait l'objet de procédures de contestation⁸. Ce nombre est quand même important sur le plan de la valeur et du volume absolu des échanges, compte tenu de l'ampleur du commerce bilatéral. À la surprise d'un grand nombre de Canadiens, qui s'attendaient à ce que les différends disparaissent, le nombre absolu de différends n'a pas diminué. Mais la plupart des observateurs ne s'attendaient pas à un tel déclin. Le mécanisme de résolution des différends a été conçu pour favoriser une plus grande objectivité dans les décisions, non pour prévenir les différends. De plus, les mêmes industries retournent à la table de négociations année après année, ce qui, en soi, est révélateur de la manière et des raisons qui font que certains types de produits sont l'objet d'une dispute.

Un nombre disproportionné de différends portent sur des produits de base ou des productions d'industries en perte de vitesse. Les industries de pointe ou le secteur des services sont rarement mis en cause. Un certain nombre d'industries, l'assurance par exemple, règlent elles-mêmes leurs problèmes de désaccords commerciaux. En outre, les différends relatifs aux investissements ne relèvent pas de la compétence des groupes spéciaux bilatéraux.

En soumettant les différends à un jury composé de membres des deux pays, on assure une meilleure objectivité, surtout pour les membres du plus petit pays commerçant. Par ailleurs, le fait de recourir au droit de l'État qui est

8. Voir Thomas J. PRUSA, «An Overview of the Impact of U.S. Unfair Trade Laws», in Beatriz LEYCEGUI, William B.P. ROBSON, and S. Dahlia STEIN, dir., *Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes Under NAFTA*, Washington, D.C., North American Committee, p. 193.

mis en cause, afin de décider si la loi a été bien interprétée ou si les données ou renseignements fournis étaient suffisants, garantit aux membres du pays le plus grand que leur législation commerciale n'est pas arbitrairement réécrite.

Un problème potentiel a cependant fait surface dans deux ou trois groupes spéciaux, y compris celui d'un des plus importants différends à avoir été réglés par un groupe bilatéral, le différend sur les résineux de construction⁹. En effet, des indices laissent croire que certains des groupes voteraient selon une optique nationale. Les preuves en sont encore fragmentaires, mais des personnalités extérieures n'ont aucun doute à ce sujet. Une telle perception est aussi préjudiciable au mécanisme de règlement que la possibilité qu'elle soit vraie.

L'arrivée du Mexique dans le mécanisme de résolution des différends, par le biais de l'ALENA, rend l'objectivité et la neutralité encore plus nécessaires. En effet, les critères d'objectivité et de neutralité s'étendront au-delà du simple fait de voter indépendamment des directives gouvernementales ou des préférences nationales. C'est pourquoi chacun des pays membres réfléchit à l'ensemble du processus de règlement des différends et le révisé, de façon informelle. Le fait que quelque 80 groupes spéciaux se soient déjà rencontrés pour discuter d'une grande variété de différends commerciaux témoigne des progrès accomplis. Afin que cette expérience louable puisse se poursuivre, il faut que tous les doutes au sujet de l'objectivité et de la neutralité disparaissent et que l'habitude de prendre des décisions impartiales s'établisse pleinement.

C — La continuité dans les politiques de défense bilatérales

Nombre d'analystes politiques s'attendaient à ce que l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide aient une influence marquée sur la politique de défense du Canada et peut-être aussi sur la relation de défense canado-américaine. Or, si ces événements ont effectivement eu une incidence sur la politique de défense canadienne, ils n'ont pas encore eu d'effet sur les relations entre le Canada et les États-Unis. Ici, la continuité semble prédominer sur le changement.

En ce qui concerne le ministère de la Défense nationale, la première conséquence de la fin de la guerre froide a été d'amener un certain nombre d'auteurs à penser que les forces armées canadiennes devaient être restructurées¹⁰. Leur préférence allait dans le sens d'un déplacement immédiat des ressources vers le maintien de la paix, tandis que le MDN semblait privilégier autant la pacification que le maintien d'une force de combat dans les trois services : l'armée, la marine et l'aviation. En fin de compte, le Livre blanc de

9. Charles F. DORAN, «Trade Dispute Resolution «On Trial» : Softwood Lumber», *International Journal*, (à paraître).

10. Denis STAIRS, «The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Reviews», *La politique étrangère du Canada*, vol. 3, no 1, printemps 1995, pp. 91-116.

1994 sur la défense a entériné la seconde position, c'est-à-dire un équilibre entre la mission de maintien de la paix et la force de combat.

La réduction importante du budget de la défense nationale a été le deuxième «coup». Loyaux et réalistes, les membres des forces armées canadiennes s'attendaient à partager le fardeau des compressions budgétaires avec tous les autres ministères. Cependant, l'ampleur des compressions, appliquées à un budget de la défense déjà très restreint (le plus petit en fonction du PIB de tous les pays membres de l'OTAN, à l'exception, d'ailleurs discutable, du Luxembourg) a rendu presque impossible l'effort de garder des forces prêtes au combat. Et tout cela s'est produit au moment où d'autres graves problèmes compliquaient déjà la situation. Dans les forces armées canadiennes, le courage ne se limite pas au champ de bataille !

En troisième lieu, et en partie à cause des deux autres influences, le MDN a décidé de retirer d'Allemagne ses dernières forces de combat. Compte tenu de la dimension limitée du contingent et des énormes problèmes d'approvisionnement et de logistique, il était illogique, tant au niveau de la stratégie que du budget, d'essayer de maintenir une présence militaire en Allemagne. Bonn l'a finalement compris et Washington, accepté.

Aucune de ces décisions n'a nui aux relations de défense entre le Canada et les États-Unis, de quelque façon que ce soit, parce que, dans l'ensemble, Washington comprenait les difficultés de l'armée canadienne, tant sur le plan de l'opinion publique que des exigences administratives. Ainsi, le Traité sur la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) a été renouvelé sans désaccord. On a tenu compte des préoccupations des Canadiens au sujet de leur souveraineté et on a coordonné les relations de défense, tant au niveau institutionnel que gouvernemental, dans l'harmonie et le respect mutuel.

La nature de la défense nord-américaine, que la population de part et d'autre de la frontière ne comprend pas pleinement, est telle qu'un extraordinaire degré de confiance est nécessaire, tant au niveau du commandement que de l'exécution, afin de protéger efficacement l'espace aérien et sous-marin des deux pays¹¹. Pour une raison ou une autre, on n'a jamais raconté à la population et aux élites sceptiques l'histoire de cette remarquable coordination. Pourtant, leur sécurité a bénéficié du professionnalisme et du dévouement des communautés de défense respectives.

III – Les relations canado-américaines dans un monde multilatéral

A — Mondialisation et «technologisation»

La mondialisation est le résultat des efforts qu'ont déployés les entreprises afin de rationaliser leurs activités à l'échelle internationale, de la même

11. Voir Joseph JOCKEL, *Security to the North : Canada-U.S. Defense Relations in the 1990s*, East Lansing, Michigan State University Press, 1991, pp. 143-159.

façon qu'elles l'avaient fait auparavant à l'intérieur d'un seul pays. Tant au Canada qu'aux États-Unis, un grand nombre de firmes se contentaient d'atteindre une envergure nationale et ne cherchaient pas à étendre plus loin leurs activités. La mondialisation les a forcées non seulement à traverser les frontières, mais aussi à accroître leurs activités de production, de marketing, de financement et d'innovation afin de s'imposer sur le marché mondial.

La mondialisation semble être un phénomène international qui empiète sur les compétences de l'État-nation. En réalité, elle est le fruit d'un effort de la part des entreprises nationales de se réorganiser, souvent par un processus en deux étapes d'expansion multinationale, afin de tirer profit des débouchés internationaux.

La «technologisation» est un terme que j'ai créé pour désigner un phénomène plus récent, moins bien compris et pourtant encore plus important en Amérique du Nord que la mondialisation. Elle est la cause du remplacement de la main-d'œuvre par le capital ainsi que de l'adoption de nouvelles techniques et l'utilisation de nouvelles machines, tant au niveau de la production que de toutes les autres fonctions de l'entreprise industrielle et commerciale. Vers la fin du ^{xx}e siècle, la technologisation se traduit par l'utilisation des découvertes scientifiques pour améliorer principalement les produits, la conception et la distribution. Elle a entraîné la création de nouveaux produits ainsi que des entreprises et des secteurs d'activité nouveaux, dans le domaine des semi-conducteurs par exemple, tout autant que la transformation progressive d'anciennes structures, comme on l'a vu dans l'industrie de l'aluminium ou des pâtes et papier. Des emplois peu rémunérateurs et à faible valeur ajoutée sont perdus, tandis que, dans une moindre mesure, des postes rémunérateurs et à forte valeur ajoutée sont créés. Ceci correspond à l'avantage comparatif dont jouit l'Amérique du Nord en matière de capital et de technologie. La technologisation n'a pas touché que les cols bleus; récemment, elle a eu une incidence majeure sur les cols blancs.

Ainsi, en Amérique du Nord, aucun phénomène n'a été plus déchirant que la perte d'emplois causée, en grande partie, par l'émergence d'idées et de techniques nouvelles, issues d'innovations autant locales qu'étrangères. Or, si on ne tient pas compte de la technologisation, on perd sa compétitivité. Et, au Canada comme aux États-Unis, perdre sa compétitivité au niveau de l'entreprise, c'est la perdre au niveau national. Tandis que les statistiques font souvent référence à la productivité du travail fondée sur une échelle intégrée, laquelle servait à mesurer le volume moyen du capital réservé à l'emploi de chaque travailleur, la productivité est maintenant associée au travailleur individuel et se mesure davantage en termes de compétences, de connaissances, de fiabilité et de rapidité de production.

Même si la mondialisation et la technologisation visent le même but, une production accrue par unité d'investissement, et sont donc toutes deux des mesures de l'efficacité économique, chacune de ces tendances provient d'une

cause différente. Mais quelle est *grosso modo* l'importance, en termes relatifs, de chacune dans la capacité de l'Amérique du Nord à «rester concurrentielle» ?

L'importance relative du secteur des exportations dans le développement économique de chacun des pays en est un indice. Le commerce extérieur du Canada, dont 80 pour cent sont destinés au marché américain, compte peut-être pour 25 pour cent de son PIB. Aux États-Unis, même si le commerce extérieur représente maintenant un pourcentage plus élevé du PIB, il reste que de 15 à 18 pour cent seulement de sa production de biens et de services sont destinés au commerce extérieur. La mondialisation est donc un phénomène dont l'impact ne peut, dans les faits, dépasser celui du commerce extérieur et des conséquences de ce commerce sur l'économie interne de chaque pays.

La mondialisation a plus d'importance pour le Canada que pour les États-Unis parce que le Canada, relativement parlant, est plus un pays commerçant que les États-Unis. Cependant, les grandes firmes américaines ont davantage tendance à étendre leurs activités à l'échelle internationale que les firmes canadiennes, généralement plus petites.

Par ailleurs, la technologisation est très importante pour les deux pays. Selon certaines estimations, jusqu'à 60 pour cent de la croissance du PIB sont attribuables aux répercussions des changements technologiques¹². Ceci signifie que, pour une société toujours soucieuse d'améliorer son niveau de vie, 60 pour cent de la croissance doivent venir de sa capacité d'appliquer des idées scientifiques à la production économique en Amérique du Nord. Il semble que l'éducation, la recherche et le développement ainsi que la capacité d'intégrer des innovations technologiques à de nouveaux produits et procédés seront les facteurs qui détermineront si, au *xxi*^e siècle, le Canada et les États-Unis prospéreront ou s'ils se laisseront distancer par l'Europe et l'Asie.

B – La Bosnie et l'OTAN : un nouveau paradigme ?

En tant que membres de l'OTAN et fervents défenseurs de la paix, les États-Unis et le Canada doivent faire certains choix. L'un d'eux porte sur l'élargissement de l'OTAN à l'Europe centrale. Un autre concerne l'impact sur l'OTAN des opérations de maintien de la paix et la signification de la Bosnie pour la conduite de ces opérations en général.

En ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN, les opinions sont aussi partagées à l'intérieur du Canada et des États-Unis qu'elles le sont entre les deux pays. Cependant, en définitive, les deux gouvernements prennent des directions légèrement opposées. À Washington, curieusement, le débat défie toute catégorisation facile par rapport à une ligne de parti ou une idéologie. Des conservateurs bien en vue, tels que Fred Ikle et Paul Nitze, s'opposent à l'intégration de pays de l'Europe centrale à l'OTAN, parce qu'ils ont peur qu'elle

12. Voir Paul KRUGMAN, «Competitiveness : A Dangerous Obsession», *Foreign Affairs*, mars/avril, 1994, pp. 28-44.

n'entraîne une trop grande expansion militaire et des désaccords au sein de l'organisation. Par ailleurs, d'éminents libéraux, comme le sénateur Kennedy, craignent de s'aliéner la Russie. En outre, des démocrates bien connus, tels que Zbigniew Brzezinski et Richard Holbrooke, approuvent fortement l'extension de l'OTAN, tandis que des républicains modérés, comme le sénateur Cohen, du Maine, pourraient pencher en sa faveur. La raison qui explique une telle division de points de vue est évidente. Il y a beaucoup de pour et beaucoup de contre sur cette question.

D'une part, les partisans croient que les démocraties naissantes dont l'économie de marché est récente, telles que la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, méritent appui et sécurité. L'extension resserrera les liens entre les pays des deux côtés de l'Atlantique. Ils ont l'impression que le moment est bien choisi, qu'il y a des appuis à l'intérieur de l'Europe et que la Russie est trop faible pour s'y opposer. De plus, à leur avis, la politique russe suit son propre programme. L'extension n'inspirera que du respect envers la sécurité des membres et ne favorisera pas la cause du nationalisme russe. Enfin, les partisans croient que sans un nouvel objectif, tel que l'élargissement, l'OTAN n'aura plus de raison d'être.

D'autre part, les opposants à l'extension de l'OTAN à Washington prétendent qu'il y a un curieux écart entre ce qu'on attend de l'OTAN et ce qu'elle peut réellement faire, en cette période de budgets militaires à la baisse. (Cette question doit bien sûr tenir compte de l'ampleur et de la nature de la menace potentielle, un aspect qu'on passe souvent sous silence.) Réalistes, ils trouvent que la défense des républiques baltes, par exemple, bien qu'elle s'impose moralement, pose un grave problème du point de vue militaire. De plus, ils se demandent comment des pays comme la Roumanie, la Bulgarie et l'Ukraine interpréteront leur exclusion d'une OTAN élargie. Ils croient que les exclus seront plus vulnérables et pourraient même être menacés d'agression. Certains opposants pensent aussi que l'extension accroîtra les tensions et l'indécision au sein de l'OTAN. Il y a, par exemple, parmi les membres du gouvernement polonais, des dirigeants dont la fiabilité politique est discutable. D'autres adversaires ne peuvent concevoir l'idée de tanks allemands s'entraînant sur le sol polonais ou tchèque. D'autres encore croient que l'extension de l'OTAN, si elle est mal coordonnée, alimentera le nationalisme russe parce qu'elle vise d'une manière si évidente Moscou et que presque tous les hauts responsables russes, à commencer par Eltsine lui-même, ont expliqué que tel serait son résultat politique à l'intérieur de la Russie.

Certaines des mêmes divergences d'opinion sévissent à Ottawa, mais la majorité semble incliner vers l'opposition à l'extension, dans la mesure où ce point de vue semble l'emporter à Washington. Un argument fondamental qui circule à Ottawa pour appuyer l'opposition à l'extension de l'OTAN est que la Russie réagira mal à un tel changement et que «extension» rimera avec «expansion» dans l'esprit des Russes.

Il est possible que l'importante réduction des budgets militaires, au fil des ans, ait contribué à une plus grande prudence à Ottawa. Il est aussi possible qu'Ottawa et Washington ne voient pas les suites de la guerre froide tout à fait de la même façon¹³. Le gouvernement d'Ottawa aime croire qu'il a su alimenter la réflexion sur la « dernière guerre » et qu'il entretient une vision avant-gardiste des questions futures de sécurité. Les États-Unis, au contraire, auraient tendance à affirmer que la dernière superpuissance militaire du monde a le devoir de prendre au sérieux les obligations que ses alliés moins puissants sous-estiment souvent. Un observateur extérieur pourrait soutenir que ces points de vue devraient cependant se réconcilier, que les États-Unis auront de plus en plus besoin de leurs petits alliés, sur des points importants, et que ceux-ci auront, en retour, de plus en plus besoin de la détermination et l'esprit de décision des Américains sur les questions de sécurité fondamentales.

Un cercle grandissant d'analystes politiques adopte la Bosnie comme cas type pour étudier les responsabilités d'une nouvelle OTAN. Ce cas est un exemple intéressant de ce que l'OTAN pourrait accomplir à l'avenir, car l'alliance a fait ce que l'ONU ne pouvait faire, en grande partie à cause d'un manque de ressources et en raison des limites de la mission onusienne. Une intervention au nom de la stabilité est une mission positive. Que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de son périmètre d'action, la force de maintien de la paix de l'OTAN pourrait garder l'organisation active pendant longtemps. Même si le Canada préfère probablement que ce rôle soit assumé par l'ONU, il pourrait être plus enthousiaste que les États-Unis si on proposait à l'OTAN une mission à long terme de maintien de la paix.

Même si, aux États-Unis, l'idée de faire jouer à l'OTAN un rôle de maintien de la paix ne fait pas l'unanimité, les doutes portent beaucoup sur des aspects particuliers : l'idée de faire assumer des fonctions policières à une force de combat ; les conséquences des opérations de maintien de la paix sur la force de combat de l'OTAN ; le fait que les coûts n'ont pas du tout été répartis équitablement, en fonction du PIB de chaque pays membre de l'organisation ; la question non résolue de la procédure et des responsabilités décisionnelles de l'OTAN. Mais la principale inquiétude est peut-être cependant la possibilité que le maintien de la paix, plutôt que de cimenter les liens à l'intérieur de l'alliance, finisse par la diviser.

Il est certain qu'une mission de maintien de la paix réussie en Bosnie contribuera à unir les membres de l'OTAN sur cette question. Mais à long terme, si d'autres missions suivent, il y aura forcément de mauvaises expériences. Elles pourraient être mal accueillies par les populations concernées. De plus, certains types de missions seraient extrêmement embarrassants pour l'OTAN (la question de Chypre, par exemple, qui divise la Grèce et la Turquie).

Et pourtant, la crainte d'un désaccord à l'intérieur de l'OTAN au sujet du maintien de la paix semble, en fait, un peu exagérée. L'OTAN peut choisir ses

13. John HALSTEAD, « International Security Institutions : NATO and the CSCE », *La politique étrangère du Canada*, vol. II, no 1, printemps 1994, pp. 45-62.

interventions, comme toute autre coalition. De toute façon, si l'OTAN ne s'acquitte pas officiellement de certaines missions, une coalition informelle composée des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, du Canada et peut-être de quelques autres pays le fera. Par-dessus tout, le maintien de la paix donne aux membres de l'OTAN le sentiment que l'alliance est utile. Il assure une sécurité immédiate, qui n'a peut-être pas l'envergure du temps de la guerre froide, mais qui peut encore, au besoin, atteindre un tel niveau ; il procure aussi une sorte de sécurité plus discrète qui est encore très pertinente pour le maintien d'un ordre international stable. La Bosnie a peut-être donné à l'OTAN une nouvelle raison d'être. Que ce créneau, axé sur le maintien de la paix, ait été voulu ou qu'il soit simplement accidentel importe peu.

Le Canada et les États-Unis doivent aussi réfléchir à une question fondamentale concernant le maintien de la paix au ^{xxi}^e siècle. Cette question porte sur le but et le mécanisme du maintien de la paix.

Le Canada est le principal pays du monde à employer l'ancienne forme de maintien de la paix. Un tel type de mission vient après la conclusion d'un armistice durable ou la signature d'un traité de paix. Il repose sur un groupe relativement réduit de soldats, normalement les vénéérés «Casques bleus», dont le rôle de pacification consiste à surveiller les événements et à faire un rapport de la situation. Il n'est jamais dans les intentions de cette force policière réduite et peu armée de se mesurer militairement à l'un ou l'autre des belligérants, en cas d'attaque. Pour qu'un tel type de mission de paix réussisse, les bases de la paix doivent avoir déjà été établies.

Par contraste, le nouveau mode de maintien de la paix, qu'on a connu par l'intervention en Bosnie, est appelé imposition de la paix. Dans un tel cas, on déploie une force militaire importante et très bien armée dans une zone où des combats sont encore en cours. La paix doit être imposée. Puis, lorsque les belligérants ont été séparés selon des corridors délimités, la mission peut tenter de maintenir la paix. Selon cet ambitieux mode d'imposition de la paix, les parties en guerre sont ensuite politiquement réunies dans une nouvelle confédération qui sera sous la tutelle des autorités militaires aussi longtemps que se poursuivra le projet de constitution du nouvel État.

La formule d'imposition de la paix est nouvelle et n'a pas, bien entendu, encore été éprouvée. Elle est audacieuse. De nombreuses régions du monde en réclament l'application. Pourtant, le Canada pourrait bien soulever quelques questions au sujet de l'efficacité à long terme de l'imposition de la paix, en tant que concept et en tant qu'instrument¹⁴.

Dispose-t-on des forces militaires, des ressources financières et du support logistique nécessaires pour mener plus d'une opération, dans une période donnée ? L'opinion publique appuiera-t-elle de telles entreprises militaires prolongées lorsque les intérêts immédiats d'un État ne sont pas menacés ? Les missions d'imposition de la paix institueront-elles vraiment la paix ou ne

14. Voir Joel SOKOLSKY, *Defending Canada*, New York, Priority Press Publications, 1989.

réussiront-elles qu'à suspendre les combats jusqu'au retrait des forces extérieures? Le gouvernement canadien pourrait ajouter une autre question à la liste: l'ancienne forme de maintien de la paix dans laquelle il excelle est-elle maintenant dépassée? Quelles que soient les réponses à ces questions, une autre interrogation concerne le Canada: comment s'intégreront les puissances moyennes dans le nouveau cadre de l'imposition de la paix, si une force massive et surtout un type très perfectionné de commandement et de contrôle sont requis?

Une chose cependant est très claire, le maintien de la paix est plus pertinent que jamais. Mais la situation évolue. Le Canada et les États-Unis doivent examiner en détail les implications politiques du nouveau mode de fonctionnement du maintien de la paix, les implications pour leurs responsabilités militaires respectives et pour la place de telles missions de paix dans le maintien de l'ordre au *xxi*^e siècle.

C — Énigmes nord-américaines

L'Amérique du Nord est-elle l'Amérique du Nord, ou n'est-elle qu'un complément de l'hémisphère occidental qui s'étend de l'Arctique au détroit de Juan de Fuca? La signature de l'ALENA par le Canada, le Mexique et les États-Unis n'a pas aidé à le préciser, puisque cette entité ignore si elle est une région particulière, un accord qui transcendera l'Amérique du Nord pour inclure l'Amérique centrale ainsi que l'Amérique du Sud, ou encore un arrangement entre économies mondiales qui partagent le même point de vue. Dans le jargon de l'Union européenne, l'ALENA est un arrangement qui se demande s'il devrait opter pour «l'élargissement» ou «l'approfondissement», ou encore essayer de faire les deux¹⁵. Puisqu'il est difficile de faire les deux simultanément, l'ALENA est assez sérieusement menacée, en dépit des discussions entre le Canada, le Mexique et le Chili, de ne faire ni l'un ni l'autre. L'ALENA souffre d'autant de conflits de personnalité qu'elle a de membres adhérents.

Une telle situation est peut-être inévitable. Le mondialisme et le régionalisme n'ont pas appris la coordination, sans parler de l'amalgame¹⁶. D'ailleurs, les négociations de l'Uruguay Round sur la libéralisation des échanges mondiaux ont progressé comme si les efforts régionaux de libéralisation des échanges n'existaient pas ou ne comptaient pas¹⁷. Est-ce que ce manque de

15. Peter MORICI, *Trade Talks with Mexico: A Time for Realism*, Washington, D.C., National Planning Association, 1991; Sidney WEINTRAUB, «Next Steps: Policy Options After NAFTA», in Charles F. DORAN and Alvin Paul DRISCHLER, *A New North America*, New York, Praeger, 1996, pp. 131-152.

16. G. Bruce DOERN and Brian W. TOMLIN, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991; Charles F. DORAN and Gregory MARCHILDON, *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press 1994; Donald BERRY, *et. al.*, (dir.), *Toward A North American Community: Canada, the United States, and Mexico*, Boulder, Westview, 1994.

17. Wendy DOBSON, «Open Regionalism: East Asia Sets the Pace,» in Maureen APPEL MOLOT and Harald von RIEKHOFF (dir.), *A Part of the Peace*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, pp. 210-230.

lien importe aux gouvernements et aux gens d'affaires? Je crois que oui, mais d'une manière que les économistes n'ont qu'entrevue, en grande partie parce qu'ils n'ont pas à assumer les conséquences de l'architecture qu'ils ont créée.

Les gens d'affaires du Canada et des États-Unis vont bientôt s'apercevoir que les règles commerciales nord-américaines se heurtent à celles du GATT ainsi qu'à celles qu'établissent d'autres régions, comme l'Union européenne et l'ASEAN. Prises au milieu de toutes ces règles, les firmes vont se rendre compte que la paperasserie augmente et que l'incertitude foisonne. En plus de devoir s'adapter à l'énorme fluctuation des taux de change et à diverses politiques nationales, la firme moderne doit aussi suivre la nouvelle règle du jeu des échanges et du commerce, qui est maintenant compliquée par des arrangements régionaux de moins en moins concordants.

Tant que les arrangements régionaux suivent la même direction que la tendance mondiale à la libéralisation des échanges, les firmes peuvent évoluer à différentes vitesses et selon des modalités différentes. Cependant, si certaines régions adoptent des mesures protectionnistes, alors la division entre les «régimes» de réglementation deviendra des plus problématique. On en a déjà eu un aperçu. Comme le savent très bien le Canada et les États-Unis, en dépit de son ouverture aux pourparlers dans plusieurs secteurs du commerce, des finances et des investissements, l'ALENA reste profondément protectionniste dans deux domaines : l'automobile et le textile. Le premier a des conséquences sur l'emploi en Ontario et le second, au Québec ainsi qu'à travers les États-Unis.

L'Amérique du Nord doit décider si elle évolue ou si elle régresse¹⁸. Puis, elle doit décider si elle veut posséder une structure régionale distincte ou si elle se contente de rester un vague groupement de pays. À mesure qu'approche le ^{xxi}^e siècle, le monde, surtout le monde industriellement développé, pourrait bien être de plus en plus composé de régions géographiques précises encerclant des centres industriels puissants mais circonscrits, tels que le Japon, l'Allemagne et les États-Unis¹⁹.

Ces nouvelles entités sur la scène mondiale pourraient être comparées à l'étalement urbain ; dans un tel cas, la prospérité pourrait être plutôt du côté des «banlieues» qu'au cœur de la «vieille ville». On peut faire une autre analogie, à l'échelle cosmique cette fois : des constellations d'étoiles, plutôt que des étoiles individuelles, dans un univers encore plus grand formé de nombreuses constellations, où chacune a ses propres propriétés, mais où

18. Cet ensemble de changements structurels est juxtaposé au phénomène que Lipset décrit si bien, c'est-à-dire les valeurs réformistes – le whig – des États-Unis comparées aux valeurs conservatrices d'ordre et de hiérarchie (l'aile réformiste Red Tory y compris) qui caractérisent le Canada et ne montrent aucun signe de décroissance. Seymour Martin LIPSET, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, London, Rotledge, 1991, pp. 212-228.

19. John KIRTON, «The Seven-Power Summit as a New Security Institution», in David DEWITT, David HAGLUND, and John KIRTON, (dir.), *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 335-357.

toutes sont liées par les mêmes lois fondamentales de la physique et du mouvement.

Si tel devait être le *xxi^e* siècle auquel le Canada et les États-Unis devront souscrire, il semble que l'Amérique du Nord se trouve devant un paradoxe politique particulier. Ce paradoxe est que, en dépit de la fin de la guerre froide et de tous les risques et inquiétudes qu'elle impliquait, l'incertitude, tant politique qu'économique, dans chacun des pays n'a jamais été si grande. En fait, plus le *xxi^e* siècle approche, plus on a l'impression qu'on pourrait le qualifier de «nouvel âge de l'incertitude». Tandis que certains problèmes d'insécurité ont disparu, ou du moins diminué puisque nous vivons dans un monde encore menacé par la prolifération des armes nucléaires, d'autres problèmes politiques et économiques prennent de l'ampleur. Il est de plus en plus difficile de faire des prévisions et peut-être même d'établir des relations harmonieuses.

D'une certaine façon, la guerre froide contenait ces imprévisibilités. C'est peut-être seulement en période de paix relative que l'opinion publique prend conscience des incertitudes politiques les plus importantes et que les gouvernements sont mis au défi de trouver des solutions nouvelles. À un moment où des millions de personnes jouissent d'une prospérité et d'une paix accrues, de nouvelles questions s'élèvent au sujet de l'orientation politique et économique à prendre, non seulement en Amérique du Nord, mais partout dans le monde.

[Traduit de l'anglais]