

Frontières et passerelles : les relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord

Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America

Monica Gattinger et Geoffrey Hale

Politiques publiques canadiennes dans le contexte le nord-américain
Canadian Public Policy in North American Context

Volume 7, numéro 1, fall 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1039134ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1039134ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gattinger, M. & Hale, G. (2010). Frontières et passerelles : les relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord. *Revue Gouvernance*, 7(1). <https://doi.org/10.7202/1039134ar>

Résumé de l'article

Cet article introductif au numéro propose d'identifier une série de caractéristiques qui permettent d'analyser les relations du Canada en matière de politiques publiques dans le contexte nord-américain. Les auteurs proposent un continuum des relations bilatérales en matière de politiques publiques dans lequel l'indépendance se situe à mi-chemin entre le conflit et l'harmonisation alors que les cas de figure les plus pertinents dans le contexte canado-américain, le parallélisme, la coordination et la collaboration, constituent la section droite du continuum. Les caractéristiques durables et émergentes des relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord façonnent la politique et la gestion des processus liés à ces relations. L'approche canadienne implicite des processus inhérents aux politiques nord-américaines a tendance à être sectorielle, graduelle et souvent « ascendante » ('bottom-up'). Il en a résulté une série d'initiatives bilatérales fondées sur des intérêts communs dans divers secteurs, mais aussi la résistance à toute vision plus intégrée de l'Amérique du Nord. Cette double impulsion vers la différenciation et l'intégration, étayée et stimulée en partie par une intégration économique ascendante, demeurera fort probablement au cœur des relations nord-américaines dans le domaine des politiques, ce qui contribuera à augmenter la complexité, la richesse et le caractère « à géométrie variable » des relations du Canada en matière de politiques publiques à travers le continent.

Frontières et passerelles : les relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord

Vol.7, No. 1, août 2010, Page 1

Monica Gattinger et Geoffrey Hale

Introduction du numéro spécial de Revue de gouvernance, août 2010

Les aspects politiques, économiques et culturels du Canada en Amérique du Nord façonnent dans une bonne mesure les politiques publiques du pays. Malgré un plus grand développement des relations internationales dans le domaine des politiques publiques, les décideurs canadiens se concentrent bien souvent sur l'Amérique du Nord, en particulier sur les États-Unis. Ils doivent régulièrement chercher à établir un équilibre entre les réalités de l'interdépendance économique avec les États-Unis et les divers intérêts qui se livrent une vive concurrence à l'intérieur du Canada ainsi que le désir de la majorité des Canadiens de préserver leur identité et la capacité de faire leurs propres choix en matière de politiques publiques¹.

Depuis la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis par le gouvernement Mulroney dans les années 1980, les relations du Canada avec son voisin du sud en matière de politiques économiques ont eu pour but d'établir et de maintenir un accès sûr et prévisible au marché américain. Cette négociation a fait suite au protectionnisme accru du Congrès américain après la récession de 1981-1982 - modèle cyclique qui a resurgi au début du 21^e siècle. L'accord de libre-échange a réduit de nombreux obstacles au commerce et à l'investissement, avant de déboucher sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), en 1994. Toutefois, le contrôle plus strict aux frontières provoqué par les attentats du 11 septembre 2001, le ralentissement économique de 2008-2009, ses effets actuels et la perspective tant aux États-Unis qu'à l'échelle internationale d'importants changements à venir dans les politiques relatives à l'environnement et à d'autres questions qui transcendent les politiques économiques traditionnelles mettent en évidence les défis permanents auxquels est confrontée la gestion des relations transfrontalières et internationales élargies en matière de politiques.

Ce numéro spécial de *Revue de gouvernance* présente trois chapitres traduits d'un ouvrage collectif qui analyse les dimensions politiques et administratives des relations du Canada en Amérique du Nord en matière de politiques publiques². Les articles dans le présent Numéro explorent ces dimensions dans les domaines de changements climatiques, de l'énergie et de gestion de la frontière. Les auteurs des différents articles explorent la nature des relations bilatérales ou trilatérales dans ces domaines et l'étendue de la convergence (ou de la divergence) des politiques des pays du continent durant la période qui a suivi l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les échanges axés sur les politiques publiques dans chacun et dans l'ensemble de ces domaines se caractérisent par des impulsions à la fois vers l'intégration et vers la différenciation, selon les facteurs politiques, économiques et institutionnels qui prévalent. Les articles analysent les caractéristiques durables et émergentes des relations nord-américaines du Canada et le recours fréquent à des arrangements dénués de caractère obligatoire dans la gestion de celles-ci.

Les relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord : intégration et différenciation

Caractéristiques durables des relations bilatérales et nord-américaines

L'asymétrie représente la caractéristique la plus frappante et la plus durable des relations entre le Canada et les États-Unis : asymétrie sur le plan de la population, du pouvoir, de l'importance économique relative et du degré d'ouverture économique. Ainsi, la taille de la population et celle de l'économie des États-Unis sont respectivement environ neuf et onze fois plus grandes que celles du Canada; de plus, l'économie canadienne et nombre des principales industries du pays sont très intégrées aux États-Unis et dépendent considérablement des marchés américains.

Cette dernière réalité, deuxième caractéristique durable, s'explique dans une bonne mesure par des facteurs économiques, notamment ce que nous avons appelé ailleurs une intégration « ascendante » : les initiatives prises, en réaction aux forces du marché, par des acteurs économiques œuvrant dans des secteurs particuliers ou dans des entreprises et qui ont conduit à une intégration et à une interdépendance accrues (Gattinger et Hale, 2010). Bien que l'on s'attende à ce que les exportations canadiennes vers les États-Unis se remettent de la chute sans précédent de 28 pour cent qu'elles ont connue en 2009, principalement dans les secteurs de l'énergie (39,8 pour cent) et de l'automobile (29,0 pour cent), les effets de la restructuration industrielle dans plusieurs secteurs demeurent imprévisibles (Statistique Canada, 2010).

Ces tendances économiques n'ont cependant pas mené à une intégration *politique* plus poussée. En effet, elles ne se traduisent pas pour les pays d'Amérique du Nord par une intégration politique et une union économique en bonne et due forme (comme en Europe), ceux-ci préférant plutôt continuer à étendre et à approfondir leurs liens économiques via des accords commerciaux et à des initiatives de réglementation sélectives. Ce refus des relations politiques plus étroites, troisième caractéristique durable, reflète la crainte du Canada et du Mexique de voir les États-Unis dominer les institutions politiques communes éventuelles (Clarkson, 2002 et 2008) et l'aversion historique des Américains pour la délégation de leur souveraineté à des instances supranationales (Studer, 2007).

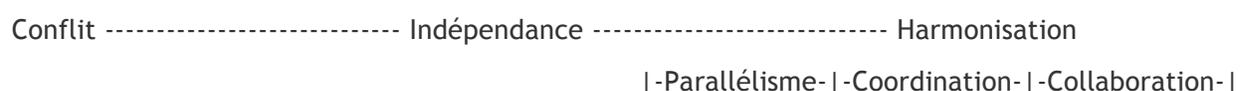
En lieu et place, divers mécanismes transgouvernementaux - c'est-à-dire des relations et des processus officiels et officieux entre représentants des pouvoirs législatif, exécutif, réglementaire et judiciaire à l'extérieur des voies diplomatiques traditionnelles (Slaughter, 2004) - ont émergé pour gérer et faciliter l'interdépendance des acteurs politiques, économiques et, dans une moindre mesure, sociaux. On peut classer ces relations et ces processus en faisant la distinction entre des règles impératives et des directives sans caractère obligatoire. L'approche fondée sur des règles impératives repose sur des obligations fixées par la législation nationale ou internationale et s'exprime souvent sous forme de traités et d'arbitrage officiel. À l'opposé, l'approche fondée sur des directives sans caractère obligatoire n'est pas inscrite dans des lois. Émergeant souvent de négociations et de la résolution de problèmes entre des acteurs spécialisés représentant les États (et parfois le secteur privé), elle s'exprime habituellement dans des instruments plus souples et moins officiels qui peuvent ensuite se traduire dans la législation des différents pays participants. Il en a résulté divers instruments, mécanismes et processus qui étayaient la gestion des relations transfrontalières : d'abord les échanges informels entre fonctionnaires et les instruments non officiels comme les protocoles d'entente, puis les mécanismes et les instruments ayant un caractère de plus en plus officiel allant des groupes de travail (par exemple, le *Clean Energy Dialogue* ou le *Permanent Joint Board on Defence*) aux accords officiels devant être ratifiés par le pouvoir législatif ou exécutif (par exemple, les traités, notamment l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'ALENA) et, enfin, les organisations comme le NORAD (Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord) et la Commission mixte internationale.

La diversité, l'étendue et la complexité de ces relations administratives sont très importantes - ce qui n'est pas surprenant, étant donné les différences institutionnelles entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, quatrième caractéristique durable des relations en matière de politiques en Amérique du Nord. Bien que ces pays soient tous des fédérations, la division des pouvoirs sur le plan fiscal et réglementaire demeure beaucoup plus décentralisée au Canada qu'ailleurs sur le continent, quelles que soient les pressions exercées par la mondialisation et l'intégration nord-américaine en faveur d'une harmonisation plus poussée des politiques (Simeon, 2003). En outre, la séparation des pouvoirs inscrite dans les constitutions américaine et mexicaine soumet les changements importants de politiques à des négociations complexes entre l'exécutif et le Congrès, ce dernier conservant un pouvoir législatif indépendant.

La coexistence de la différenciation des politiques et de l'intégration économique constitue la cinquième caractéristique durable des relations en matière de politiques en Amérique du Nord; il s'agit de la « fragmégration » - les processus simultanés, se renforçant souvent l'un l'autre, d'intégration et de fragmentation à différents niveaux d'analyse (Rosenau, 2003).

Comme le montre le continuum présenté dans la figure 1 ci-dessous, la gestion élargie des relations transfrontalières et des relations internationales en matière de politiques peut se caractériser par le *conflit* ouvert, lorsque des intérêts divergents produisent des différences de politiques marquées entre pays; par l'*indépendance*, lorsque des gouvernements voient les politiques d'autres pays comme des faits et ne cherchent ni à les influencer ni à adapter les leurs en réaction aux changements de politiques de ces pays; par le *parallélisme*, lorsque des gouvernements adoptent unilatéralement les grandes lignes d'initiatives prises par d'autres pays tout en s'efforçant de conserver leur liberté d'action pour pouvoir tenir compte des conditions politiques, économiques ou socioculturelles nationales; par la *coordination*, lorsque des pays adaptent mutuellement leurs cadres politiques à ceux de l'autre; par la *collaboration*, lorsque des gouvernements échangent des données, de l'expertise ou des connaissances et cherchent à atteindre des objectifs communs; et par l'*harmonisation*, grâce à laquelle des pays élaborent des cadres de politiques ou de réglementation communs et recourent à des instruments de mise en œuvre des politiques semblables, voire identiques.

Figure 1. Le continuum des relations en matière de politiques



En Amérique du Nord, la *coordination* des politiques et la *collaboration* se produisent principalement aux échelons sectoriels et microéconomiques. L'*harmonisation* des politiques paraît plus probable si elle est soutenue par une masse critique d'intérêts économiques - parfois sociaux - comparables dans deux pays dont les activités sont réellement intégrées - ou sont perçues comme étant réellement intégrées - au-delà des frontières nationales. Par contre, plus le nombre de groupes d'intérêts qui cherchent à influencer les politiques nationales (ou fédérales) dans un domaine particulier est grand, plus on peut prévoir que les gouvernements s'efforceront de préserver leur liberté d'adopter des politiques *parallèles*.

Caractéristiques émergentes des relations bilatérales et nord-américaines

Cinq autres caractéristiques émergent dans les relations du Canada en matière de politiques en Amérique du Nord, en plus des caractéristiques durables présentées ci-dessus. La première consiste en l'approfondissement des relations économiques, qui a déplacé la cible des relations commerciales des « questions liées à la frontière », comme les tarifs, les quotas d'importation et l'évaluation, vers des « considérations qui dépassent la frontière », allant de l'investissement aux droits de propriété intellectuelle en passant par les normes relatives à la santé et à la sécurité (Doern et Tomlin, 1996). Les considérations économiques et les groupes d'intérêts

connexes peuvent générer des pressions intenses en faveur d'une plus grande convergence des politiques canadiennes et américaines, en particulier dans le cas d'approches différentes en matière de politiques et de réglementation qui sont perçues comme des obstacles au commerce et à l'investissement.

La préoccupation sans précédent des Américains à l'égard de la sécurité depuis les attentats du 11 septembre 2001 constitue la deuxième caractéristique émergente. La sécurité est devenue la principale lentille à travers laquelle les États-Unis analysent les relations en matière de politiques en Amérique du Nord, ce qui est vrai tant de l'administration Bush que de celle d'Obama. Comme le montrent Hale et Marcotte dans leur article, cette tendance a rendu la frontière plus difficile à franchir et a suscité des pressions considérables en faveur de la coordination des politiques de gestion de la frontière et des relations plus fortement axées sur la sécurité.

L'ampleur, la profondeur et la fréquence des relations transfrontalières infranationales représentent la troisième caractéristique nouvelle. Les provinces, les États, les régions et les villes interagissent de plus en plus avec leurs homologues en Amérique du Nord grâce à des organisations réunissant des provinces et des États, à des accords infranationaux et à divers arrangements et relations non officiels. Le partage des compétences entre gouvernements fédéraux et infranationaux dans les trois pays du continent engage nécessairement les échelons inférieurs des États dans les relations transfrontalières. Dans certains cas au Canada, les intérêts provinciaux et fédéraux coïncident plutôt bien dans les relations transfrontalières avec les États-Unis, alors que dans d'autres cas, les intérêts des provinces peuvent diverger de ceux du gouvernement fédéral ou d'une province à l'autre.

La quatrième caractéristique émergente réside dans la place de plus en plus importante que le Mexique occupe dans les relations en matière de politiques en Amérique du Nord. La négociation de l'ALENA et l'intérêt politique croissant tant aux États-Unis qu'au Mexique envers l'exploration d'approches trilatérales des relations nord-américaines, symbolisées par le processus inhérent au *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* de 2005-2008, ont augmenté les pressions exercées sur le Canada pour l'inciter à intensifier ses relations avec le Mexique. Toutefois, les relations très différentes que les États-Unis entretiennent avec leurs voisins du nord et du sud - que ces différences tiennent à des facteurs d'ordre politique (ou lié aux politiques), économique ou démographique - contribuent à la persistance du « double bilatéralisme » : la gestion séparée des politiques (É.-U. - Canada et É.-U. - Mexique) pour tenir compte des relations transfrontalières différentes et des préférences souvent distinctes des gouvernements canadien et mexicain quand ils traitent avec les États-Unis.

Le rôle croissant des questions autres qu'économiques - notamment celles ayant trait à l'environnement - constitue la dernière caractéristique émergente des relations du Canada en matière de politiques en Amérique du Nord. Les gouvernements recourent à des approches bilatérales et, dans certains cas, trilatérales pour traiter bon nombre de questions environnementales, non seulement les questions classiques comme les eaux frontalières, les espèces migratoires et la qualité de l'air et de l'eau, mais aussi les préoccupations plus récentes tels les changements climatiques qu'analysent Douglas Macdonald et Debora VanNijnatten dans leur article de ce numéro spécial. Bien que les efforts de résolution des problèmes comportent nécessairement une dimension économique, la nature même de ces questions - qu'elles soient transfrontalières ou de portée régionale ou mondiale - ou celle des politiques « fondées sur la science » diffère du caractère économique traditionnel des relations en matière de politiques en Amérique du Nord.

Les relations « à géométrie variable » du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord

Les caractéristiques durables et émergentes des relations du Canada en matière de politiques publiques en Amérique du Nord façonnent la politique et la gestion des processus liés à ces relations. Comme le montrent les trois articles de ce numéro spécial, l'approche canadienne implicite des processus inhérents aux politiques nord-américaines a tendance à être sectorielle, graduelle et souvent « ascendante ». Les assises économiques de l'intégration nord-américaine ont rendu nécessaires à la fois une plus grande coordination des politiques dans de nombreux domaines et le maintien d'une liberté d'action en matière de politiques intérieures dans d'autres domaines. Il en a résulté une série d'initiatives bilatérales fondées sur des intérêts communs dans divers secteurs, mais aussi la résistance à toute vision plus intégrée de l'Amérique du Nord, ce qui permet aux gouvernements de mettre en œuvre leurs propres priorités politiques dans l'arène tant intérieure qu'internationale.

Dans leur article, Geoffrey Hale et Christina Marcotte explorent les politiques de gestion de la frontière, notant que depuis septembre 2001 ces politiques visent à mettre en place une sécurité multi-niveaux, afin de protéger les pays contre le terrorisme tout en facilitant le commerce et les déplacements qui présentent un risque faible. Les auteurs étudient les défis que ce contexte pose au gouvernement canadien dans l'atteinte des objectifs de sécurité, économiques et autres de ses politiques et notent que les décideurs ont eu recours à multiples instruments de mise en œuvre des politiques pour réaliser ces objectifs. Au cœur de leur analyse se trouvent les priorités différentes des États-Unis et du Canada quant à la gestion des frontières, les répercussions des préoccupations relatives à la frontière américano-mexicaine sur les politiques intérieures des États-Unis et sur leurs relations avec le Canada, et les problèmes de coordination et de gestion efficaces des politiques qu'entraîne la fragmentation institutionnelle dans chacun des pays. Hale et Marcotte concluent qu'une collaboration plus étroite en matière de politiques de gestion de la frontière est concevable lorsque les intérêts socioéconomiques des pays coïncident, mais qu'une telle collaboration dépendra beaucoup de la capacité des gouvernements à atteindre une perception commune des risques et des menaces et une communauté d'intérêts transfrontalière qui engage une grande diversité d'intervenants.

Quant à Monica Gattinger, elle étudie les relations nord-américaines du Canada dans le domaine de la politique énergétique et affirme que, depuis une trentaine d'années, ces relations ont connu un double changement. En premier lieu, les politiques énergétiques globales du Canada et des États-Unis sont devenues de plus en plus harmonisées grâce à la libéralisation du commerce, à la restructuration du secteur de l'électricité et à la déréglementation économique. En second lieu, sur certaines questions, les relations canado-américaines en matière de politiques énergétiques semblent être en train de délaisser les approches intergouvernementales bilatérales pour évoluer vers des relations binationales (quasi supranationales) et s'étendent au Mexique grâce à des approches trilatérales et, jusqu'à un certain point, trinacionales. Étant donné que la gestion des relations en matière de politique énergétique en Amérique du Nord se fait dans une grande mesure sans tambour ni trompette au moyen de processus transgouvernementaux, Gattinger en appelle à l'amélioration de l'ouverture, de la transparence et de la représentativité dans ces échanges.

Enfin, Douglas Macdonald et Debora L. VanNijnatten explorent l'influence nord-américaine sur la politique canadienne relative aux changements climatiques à l'aide de trois indicateurs: les actions ou les déclarations qui expriment la volonté des gouvernements canadiens de mettre en œuvre une coopération transfrontalière en matière de politique climatique, les actions ou les déclarations d'acteurs privés qui ont pour but de demander aux gouvernements du Canada d'harmoniser leurs politiques avec celles des États-Unis, et le degré de convergence des politiques des deux pays. Les auteurs en concluent qu'au Canada, le contexte nord-américain a considérablement influencé les politiques relatives aux changements climatiques aux échelons fédéral, provincial et intergouvernemental (fédéral-provincial), bien que cette influence se soit exercée d'une manière différente aux niveaux intergouvernemental et infranational et que des facteurs politiques, économiques et institutionnels intérieurs soient intervenus.

En somme, ce n'est pas la série de processus uniformes préconisés par certains partisans enthousiastes de l'intégration nord-américaine et stigmatisés par ses opposants qui caractérise les relations du Canada en matière de politiques en Amérique du Nord; c'est plutôt le fait qu'il s'agit de relations « à géométrie variable » pour reprendre l'expression de spécialistes de l'intégration européenne - c'est-à-dire que certains pays (ou, en Amérique du Nord, les groupes d'intérêts de certains secteurs industriels ou politiques) sont prêts à rechercher une intégration plus poussée malgré l'absence de volonté des autres membres (ou secteurs) à aller de l'avant.

Il reste à voir comment ces différents modèles seront touchés par la persistance du protectionnisme au Congrès sous l'administration Obama, la lente reprise économique et la situation fiscale préoccupante des États-Unis comparativement à celle du Canada ainsi que par la forme encore inconnue que pourrait prendre toute initiative sérieuse destinée à succéder au *Partenariat pour la sécurité et la prospérité*. L'approche actuelle repose principalement, que ce soit de manière implicite ou intentionnelle, sur les Sommets des leaders (trilatéraux) et les réunions périodiques entre président et premier ministre (bilatérales), mais son efficacité relative n'a pas encore été démontrée. Néanmoins, la double impulsion vers la différenciation et l'intégration, étayée et stimulée en partie par une intégration économique ascendante, demeurera probablement au cœur des relations nord-américaines dans le domaine des politiques, ce qui contribuera à augmenter la complexité, la richesse et le caractère « à géométrie variable » des relations du Canada en matière de politiques publiques à travers le continent.

Références

- Clarkson, Stephen. 2002. *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian Stat*, Toronto, University of Toronto Press.
- Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press.
- Doern, G. Bruce et Brian Tomlin. 1996. « Trade-Industrial Policy », dans G. Bruce Doern, Leslie A. Pal et Brian W. Tomlin, dir., *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, p. 167-187.
- Gattinger, Monica et Geoffrey Hale (dir.). 2010. « Variable Geometry and Traffic Circles: Navigating Canada's Policy Relations in North America », dans *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press, p. 362-382.
- Rosenau, James N. 2003. *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Simeon, Richard. 2003. « Important? Yes. Transformative? No. North American Integration and Canadian Federalism », dans Harvey Lazar, Hamish Telford et Ronald L. Watts, dir., *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*, Montréal et Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, p. 123-171.
- Slaughter, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Statistique Canada. 2010. *Commerce international des marchandises : revue annuelle, 2009*, n° au catalogue : 65-208 (avril).
- Studer, Isabel. 2007. « Obstacles to Integration: NAFTA's Institutional Weakness », dans Isabel Studer et Carol Wise, dir., *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration*, Washington, Brookings Institution Press, p. 53-75.

1 Cet article a été traduit et reproduit avec la permission de Oxford University Press. Il a été publié initialement dans Monica Gattinger et Geoffrey Hale (dir.), 2010. *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.

2 Monica Gattinger et Geoffrey Hale (dir.), 2010. *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.