

Article

« Un regard à la fois lucide, original et américain sur les relations États-Unis-Canada »

Louis Balthazar

Études internationales, vol. 17, n° 1, 1986, p. 157-163.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701969ar>

DOI: 10.7202/701969ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LIVRES

1. ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES

Un regard à la fois lucide, original et américain sur les relations États-Unis – Canada*

Louis BALTHAZAR**

L'ouvrage de Charles F. Doran est remarquable à plus d'un point de vue. C'est la première fois, à ma connaissance, qu'un spécialiste américain nous livre une étude aussi détaillée, aussi complète des relations canado-américaines. Nous nous étions habitués à trouver dans la littérature d'outre-frontières soit des oeuvres techniques portant sur un point particulier des relations, soit des écrits plutôt dithyrambiques sur les bienfaits de l'amitié américano-canadienne. Doran nous livre une étude originale conçue dans un cadre théorique assez fécond, qui se compare fort bien à celles qui sont publiées au Canada. Il est intéressant aussi, et plutôt rare, de voir un spécialiste des relations internationales examiner une relation qui, le moins qu'on puisse dire, n'occupe pas une grande place dans les manuels consacrés à cette discipline.

Le livre est donc à lire pour tous ceux qui s'intéressent au sujet. L'analyse de l'auteur est, en général, rigoureuse, nuancée, équilibrée... et, sans tomber dans le parti pris, elle nous offre une perspective américaine de grande qualité sur les relations entre les États-Unis et le Canada. Doran, qui dirige un centre d'études canadiennes à Washington, aime beaucoup le Canada et sympathise avec les positions canadiennes. Malgré tout, il demeure profondément américain et se fait le défenseur des grandes orientations de la politique étrangère de son pays.

I – Une oeuvre bien structurée

L'ouvrage est très bien structuré, ce qui en rend la lecture relativement aisée puisqu'on sait toujours où on en est dans le plan général. Un premier chapitre est consacré aux fondements historiques des relations. Une analogie intéressante est développée entre le rôle de la Grande-Bretagne et celui des États-Unis dans l'évolution du Canada. En deux circonstances, le moment où, au XIX^{ème} siècle, le Parlement britannique abroge les « Corn Laws » pour adopter une politique libérale, et celui où le Président Nixon met la hache dans

* DORAN, Charles F. *Forgotten Partnership, U.S. – Canada Relations Today*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, 294 p.

** Professeur au Département de science politique de l'Université Laval, Québec.
Revue Études internationales, volume XVII, n° 1, mars 1986

le système monétaire de Bretton Woods, le Canada se serait fait dicter par son partenaire (ou mieux son protecteur) une ligne de conduite plus indépendante. Selon l'auteur, les Canadiens auraient eu peine à s'adapter à l'évolution des politiques des grandes puissances au XX^{ème} siècle comme au XIX^{ème} siècle. Dans un cas, le mercantilisme britannique, dans l'autre, la relation privilégiée avec les États-Unis (fondée sur le système économique d'après-guerre), ont dû être abandonnés au grand déplaisir des Canadiens, qui n'auraient reconnu que plus tard les avantages de la nouvelle situation. La comparaison est sans doute valable à certains égards et elle fait réfléchir. Mais elle demeure bien boîteuse, comme toute comparaison. Mercantilisme et relation privilégiée sont deux choses bien différentes (voire opposées). De plus, le nationalisme canadien, même s'il a été stimulé par Nixon, se préparait depuis une bonne dizaine d'années dans l'esprit des Gordon, Watkins et autres sud-ontariens.

Le second chapitre porte sur le modèle qui va inspirer l'auteur tout au long du livre. Les relations canado-américaines sont envisagées selon trois dimensions, politico-stratégique, commerciale (« trade-commercial ») et psycho-culturelle. Les Américains ont tendance à mettre l'accent sur la première dimension, en raison de leurs responsabilités internationales et de leurs intérêts stratégiques globaux. Les Canadiens se concentrent sur la seconde, à cause de la grande proportion du commerce extérieur par rapport à leur produit national brut et du commerce avec les États-Unis par rapport au commerce avec les autres pays et aussi, parce que le gouvernement d'Ottawa est plus interventionniste en matière économique.

La troisième dimension est celle qui est la plus négligée par les deux partenaires. L'auteur déplore ce phénomène car, selon lui, la dimension psychologique et culturelle est la plus importante en diplomatie où les perceptions jouent un rôle aussi important que les réalités.

L'étude détaillée de chacune de ces dimensions donne lieu aux trois chapitres qui suivent. Enfin, deux chapitres supplémentaires s'arrêtent à des questions qui ont occupé une place importante au contentieux canado-américain, ces dernières années: d'abord les questions reliées de l'environnement, des pêcheries, du droit de la mer, puis le Programme énergétique national.

II – Une perspective internationaliste

L'auteur se fait fort d'adopter, pour l'ensemble de l'étude, une perspective internationale. Pour bien comprendre les relations entre le Canada et les États-Unis, il importe de les situer dans le contexte international, de sortir du cadre dyadique (c'est-à-dire des relations à deux) pour analyser ces relations à la lumière de l'évolution du système international. Voilà qui est louable si l'on tient compte des influences croissantes de la vie internationale sur toute réalité politique. Par exemple, rien à comprendre à certaines attitudes américaines, comme la surtaxe de Nixon de 1971, la politique économique reaganienne, le protectionnisme, si on ne les situe pas dans une perspective mondiale. Rien à comprendre non plus à la politique énergétique canadienne ou au « bilatéralisme » en dehors du contexte international.

Si l'on entend, par ailleurs, traiter la relation canado-américaine comme une relation rigoureusement internationale, de type classique, entre deux États souverains, je crois qu'il importe d'énoncer de sérieuses réserves. Car, à bien des égards, un modèle de « politique intérieure » est beaucoup plus approprié à l'étude des relations entre deux pays aussi fortement intégrés que le Canada et les États-Unis aux plans militaire, économique et culturel. Rappelons-nous seulement que depuis 1940 Washington considère, pour des fins de défense, le territoire canadien comme étant, à toutes fins pratiques, le sien propre; qu'en 1984, 78 pour cent des exportations canadiennes allaient aux États-Unis et 22 pour cent des

exportations américaines au Canada; que les Canadiens lisent surtout des écrits américains, regardent des films américains, vivent à l'américaine. N'est-ce pas suffisant pour conclure que nous sommes en présence d'un grand tout socio-culturel, économique et militaire et que les relations entre Washington et Ottawa ressemblent bien davantage à celles entre Ottawa et Québec qu'aux relations entre Washington et Paris.

Évidemment, l'auteur est animé par d'excellentes intentions. Il veut rappeler aux responsables de la politique américaine qu'il est de mauvais goût de prendre le Canada pour acquis, de traiter les Canadiens comme s'ils étaient d'autres Américains, de se comporter au Canada comme s'il s'agissait d'un territoire des États-Unis. Les Américains influents comprennent d'ailleurs de plus en plus, comme le Professeur Doran, qu'ils ont tout intérêt à ménager les susceptibilités canadiennes. Mais ce qui est pertinent au chapitre des recommandations l'est beaucoup moins, à mon avis, en ce qui a trait à l'analyse empirique.

À partir de son profond respect pour la spécificité canadienne, l'auteur se laisse entraîner à mettre l'accent sur les différences entre les deux politiques, les deux cultures et sur la solidité de la souveraineté du Canada. Par exemple, Doran montre à quel point la politique étrangère globale de Washington diffère de celle d'Ottawa. Il note avec raison la plus grande liberté du Canada, une plus grande orientation vers la promotion de la paix dans le monde, un idéalisme plus prononcé, une plus grande ouverture au Tiers Monde et au monde communiste. Mais il pose aussitôt la question: Si le Canada avait hérité de la même responsabilité que son voisin, n'aurait-il pas adopté à peu près la même politique? (p. 64). L'auteur voit encore dans la participation canadienne aux sommets annuels des sept pays industrialisés une marque de sa maturité, de son autonomie, de son identité distincte. Comme c'est à la demande de Washington que le Canada a été invité à ces réunions en 1975, n'est-ce pas là une reconnaissance par Washington de la souveraineté canadienne? Mais on pourrait voir les choses tout autrement et interpréter l'insistance de Washington comme un résultat de la satellisation du Canada

III – Accent sur les différences

À la suite de certains auteurs, comme Seymour Martin Lipset, Doran s'attarde à relever toute une série de différences culturelles entre Américains et Canadiens. Mais on n'est jamais assuré que ces différences soient plus grandes que celles qui opposent entre elles des régions des États-Unis ou des régions du Canada. Un trait distinctif canadien apparaît cependant assez clairement: la plus grande tendance du gouvernement à intervenir dans la vie économique. On pourrait probablement démontrer que cette tendance relève autant de la taille du pays que de ses traditions culturelles propres. Mais beaucoup de Canadiens sursauteraient, en particulier dans les milieux conservateurs qui dominent présentement la politique canadienne, en lisant la phrase qui suit: « In Canada, the private sector is often regarded as weak and stagnant, whereas government is the place where true entrepreneurship is found... » (p. 123).

En conséquence de cette perspective souverainiste, l'auteur est amené à minimiser des phénomènes comme la « relation privilégiée » et l'interdépendance ou à les interpréter comme le résultat des volontés diplomatiques plutôt que comme des données structurelles. Voici ce qu'il écrit au sujet de l'interdépendance:

... the relationship is far richer and more dynamic than interdependence alone suggests, far more the result of traditions that are perhaps unique and foreign policy competences that are highly developed than the result of some type of automatic social process (p. 53).

Que des traditions uniques caractérisent la relation entre les deux pays cela ne saurait être mis en doute. En fait, ces traditions sont tellement fortes, le niveau transnational est à ce point développé entre les deux pays que des contraintes structurelles empêchent les relations de se détériorer au delà d'un certain seuil. Mais affirmer que ces relations uniques sont le résultat de compétences politiques particulières, c'est oublier que les politiques ont bien peu façonné les relations canado-américaines avant une période toute récente. Il n'existait pas de direction des États-Unis au ministère des Affaires extérieures à Ottawa avant les années soixante. Et la diplomatie canadienne occupait une place bien minime au bureau des Affaires européennes à Washington. Pour tout dire, les relations canado-américaines ont été de nature économique, militaire, culturelle bien avant d'être le résultat de volontés et de compétences politiques.

Mais Doran va encore plus loin. Non seulement, selon lui, les relations sont le résultat de compétences politiques mais elles pourraient grandement se détériorer si les volontés politiques allaient dans ce sens. Autrement dit, certaines tendances conflictuelles pourraient venir à bout de la relation privilégiée dans ses caractéristiques structurelles: « combination of close governmental interaction, institutional ties and buffers, pacific conflict resolution, and extensiveness of cross-border bureaucratic and private sector activity » (p. 83). Tout cela pourrait bien un jour être sérieusement affecté si les politiques devaient se durcir. « If the special relationship deteriorates sufficiently in terms of policy, change will occur at the structural level as well » (p. 83). Il est bien difficile de suivre l'auteur jusque là. Peut-on imaginer que les populations des deux États qui traversent la frontière plus de soixante-dix millions de fois par année, qui s'abreuvent aux mêmes sources culturelles, sportives et autres, laisseraient leurs gouvernements poursuivre des politiques carrément antagonistes. Comment les structures géostratégiques et économiques qui lient inextricablement les deux pays pourraient-elles être modifiées? Je crois bien au contraire que ces structures finissent toujours par avoir raison des conflits. Quand on parle de crise dans les relations, de détérioration, on oublie trop souvent que l'essence même de ces relations privilégiées en est à peine affectée. Les conflits sont durs, parfois terribles à n'en point douter mais on gagnerait beaucoup à les analyser à la lumière d'un modèle consensuel comme on le fait pour des conflits à l'intérieur d'un même pays, par exemple, des conflits entre intérêts régionaux ou sociaux.

IV – Un cadre unique de relations

D'ailleurs l'auteur lui-même est trop lucide pour ne pas percevoir la force énorme de la structure intégrative des relations entre les États-Unis et le Canada. Voici quelques-unes de ses observations à ce sujet:

- The psychology of Canadian-American relations defies the conventional assessment provided by the literature on foreign policy perception (p. 85).
- ... at various points along the border differences between Canadians are often greater than differences between Canadians and Americans (p. 87).
- ... in some important ways the Canadian and American cultural outlooks, for reasons of parallel historical evolution and proximity, are similar (p. 100).
- ... The analyst should not exaggerate the differences in values and cultural perspectives of the two societies, nor in their preferred approaches to commerce and trade... (p. 123).
- A Congressional hearing devoted to « getting tough » with Canadian investment policy breaks down at the end in sentimental statements regarding personal friendships and familial associations with Canadians, a visible outpouring of « good will » that serves to negate the intent of the hearing (p. 136).

Voilà des traits qui tiennent surtout des relations transnationales et qui enferment les relations canado-américaines dans un cadre unique. En raison de cela, il existe un seuil que le nationalisme canadien et l'arrogance américaine ne peuvent pas franchir.

En conséquence, la diplomatie canado-américaine a tendance de plus en plus à devenir une « diplomatie ouverte » selon les mots de l'ambassadeur Gotlieb. Les responsables des politiques canadiennes font pression auprès du Congrès, s'adressent à toutes sortes de publics aux États-Unis. Et l'ambassadeur américain en poste à Ottawa jusqu'à l'été 1985 ne s'est pas gêné pour commenter les orientations de la politique canadienne. Doran s'élève contre cette tendance des diplomates à s'adresser directement aux populations pour les soulever contre la politique de leurs gouvernements. Ces méthodes, dit-il, ne gagnent pas de sympathies mais induisent au contraire des réactions nationalistes (p. 70). Cela est bien vrai, le plus souvent, dans le cas des relations bilatérales classiques. Mais cela ne vaut pas pour les relations canado-américaines. Combien de fois des Canadiens n'ont-ils pas blâmé leur gouvernement pour s'être opposé trop fortement aux États-Unis ! Souvenez-vous des discours des Conservateurs à ce sujet et même de ceux des politiciens québécois à l'époque de Trudeau. Et combien d'Américains blâment sévèrement Washington des politiques contraires aux intérêts canadiens, comme, par exemple, en ce qui a trait aux pluies acides. Encore une fois, un modèle de politique intérieure serait plus utile ici.

Cela n'empêche pas la relation d'être fortement asymétrique, comme le souligne bien Charles Doran. Cette asymétrie a souvent été envisagée comme un sérieux handicap pour le Canada. Doran relève un certain nombre de conséquences de l'asymétrie qui peuvent plutôt avantager le Canada. Il est intéressant, par exemple, de remarquer que, si le volume important des investissements américains peut être menaçant pour l'autonomie canadienne, le Canada détient, par contre, ces investissements en otage. Par des politiques appropriées, le gouvernement canadien peut agir sur le rendement des avoirs américains comme il l'a fait avec le Programme énergétique. De plus, le Canada peut mettre en oeuvre des politiques visant les États-Unis sans que ce pays soit jamais mentionné explicitement. Il suffit de s'adresser, par exemple, aux investissements « étrangers ». Si Washington veut répliquer, il se trouve devant la pénible alternative soit de punir tous ses partenaires, soit de mentionner explicitement le Canada. Enfin, du fait que les États-Unis sont toujours la priorité dans la politique étrangère canadienne, tandis que le Canada est un sujet de troisième ordre pour les diplomates américains, il en ressort que le Canada est le partenaire le plus actif de la relation, le mieux préparé à la négociation et toujours capable de s'appuyer sur une opinion publique éveillée. Est-ce là toujours un avantage ? Plusieurs diplomates ont déjà exprimé leur préférence à ne pas être trop bousculé par les caprices de l'opinion publique. Quoiqu'il en soit, cette énumération des « forces » canadiennes, ce que Doran appelle « *offsetting bargaining strengths* » (pp. 60-61) tend à confirmer ce qu'on a parfois supputé, que la marge de manoeuvre du négociateur canadien est plus grande qu'on est porté à le croire.

V – Des oublis

La tendance de l'auteur à souligner les traits spécifiques du Canada l'amène encore à passer sous silence l'existence d'une forte école continentaliste au sein de la population canadienne. Le Canada est loin d'être aussi anti-américain que Doran nous le laisse croire. L'intégration aux États-Unis est vue comme un phénomène bienfaisant pour un nombre croissant de Canadiens. Même si les Canadiens en ont souvent mauvaise conscience, comme en témoignent les sondages, les données sociologiques sont là pour démontrer que cette intégration est poursuivie quasi instinctivement.

Les sociologues ont souvent fait état de ce que le Canada n'était pas un *melting pot* comme les États-Unis. Notre auteur en conclut : « American society is... assimilationist in character, something that Canadian society can never be » (p. 90). Je crains fort que le cliché ne corresponde plus à la réalité. Au temps où le Canada n'était qu'un territoire de l'empire britannique parmi d'autres, on pouvait concevoir ce pays comme le lieu d'identités diverses. Mais paradoxalement, plus le Canada se définit comme une nation, plus il ressemble aux États-Unis. Plus les grandes agglomérations urbaines se développent, plus les ethnies qui y vivent sont assimilées à une culture commune. En tous cas, à constater seulement le taux d'assimilation des francophones hors Québec, il est difficile d'affirmer aussi allégrement que le Canada ne pourra jamais être assimilateur.

Quand il se tourne du côté de son propre pays, l'auteur reproche à ses compatriotes leur myopie quant aux « différences » canadiennes. Assez curieusement toutefois il attribue cette absence de perspective à l'égalitarisme américain : « America's propensity for egalitarianism and neighborliness had blinded it to differences of outlook and position between Canada and itself » (p. 93).

Il est bien vrai que les Américains ont souvent eu tendance à oublier l'intérêt national des autres, surtout celui des Canadiens (qui, d'ailleurs, leur ont souvent donné raison). Mais cela ne tient-il pas autant, sinon plus, d'une sorte de complexe de supériorité, de « *self-righteousness* », de l'obsession d'être les meilleurs (« *number one* ») que de l'égalitarisme ? En tous cas, la myopie américaine apparaît aux Canadiens, et à beaucoup d'autres ailleurs dans le monde, comme provenant bien davantage d'un instinct de domination (pour ne pas parler d'impérialisme) que de l'égalitarisme ! En fait, tout au long de leur histoire les Américains ont hésité entre le legs de Jefferson qui est la tradition démocratique, égalitaire et le legs de Hamilton qui est la tradition capitaliste et qui se manifeste aujourd'hui, chez Reagan en particulier, par l'obsession du leadership. Doran semble oublier le volet hamiltonien (qu'un auteur comme W.A. Williams n'hésite pas à appeler « impérialisme ») quand il caractérise la politique américaine.

Par contre, du côté canadien, l'auteur se garde bien d'oublier le Québec et les francophones. Son analyse des positions québécoises est en général correcte et judicieuse (ce qui est plutôt rare chez un Américain) et le lien entre la politique pancanadienne de Trudeau et son nationalisme est bien souligné et expliqué. Mais il semble incapable de constater l'absence presque totale des Québécois francophones du milieu des relations canado-américaines. (voir p. 101)

Il est pourtant facile de relever que les francophones ne représentent pas dix pour cent du personnel diplomatique canadien aux États-Unis, qu'ils ont été quasi absents du Bureau des États-Unis au ministère des Affaires extérieures à Ottawa et que dans la plupart des colloques ou réunions canado-américaines, il est rare qu'on rencontre plus qu'un ou deux Québécois francophones. L'auteur y va même du petit couplet traditionnel de l'affection des Américains pour ce qui est français : la haute culture, le panache, la bonne table, les parfums, le romantisme (p. 101) ; il en conclut que les Québécois sont vus d'un bon œil aux États-Unis. Pourtant, il s'est trouvé des diplomates américains pour dire, au moment de la menace sécessionniste au Québec : « comme si on n'en avait pas assez de traiter avec les Français... en voilà d'autres en Amérique du Nord ». Si les Américains aiment les parfums français (?) en sont-ils pour autant plus sympathiques à la politique française ?

Il faut reconnaître toutefois que l'auteur fait preuve d'une excellente connaissance du sujet qu'il traite. Mentionnons une seule erreur quant à la politique canadienne : l'auteur écrit que le parti au pouvoir à Ottawa a été le même que celui qui gouvernait à Québec et à Toronto pour une grande partie de la période d'après-guerre (pp. 142-143). Or, cela ne s'est jamais vraiment produit. Et, même si cela s'était produit, il faut remarquer que les partis

provinciaux, du moins au Québec, sont plutôt réticents à servir de base au pouvoir fédéral, comme cela se fait plus facilement aux États-Unis.

Une dernière critique. Doran emploie volontiers le mot « *autarky* » pour caractériser la position nationaliste canadienne (pp. 268-273). Cet emploi me paraît pour le moins abusif. Il est difficile d'appeler autarcie une politique qui vise à assurer 50 pour cent de propriété canadienne des ressources énergétiques et qui se contente de « tamiser » ou de contrôler les investissements étrangers. À ce compte, les cris d'alarmes des Américains devant des taux beaucoup plus bas de propriété étrangère devraient être tout autant sinon davantage qualifiés d'autarciques.

En dépit de ces déficiences, je dois revenir à ce que j'écrivais au début de cette étude. Cet ouvrage est remarquable et extrêmement éclairant sur l'ensemble des relations. J'ai bien conscience de ne lui avoir pas vraiment rendu justice en insistant peut-être trop sur ce que j'ai interprété comme des faiblesses, pas assez sur la majeure partie de cette étude d'une exceptionnelle lucidité. Il faut donc lire ce livre attentivement. C'est la seule façon de lui rendre justice.