



TABLE RONDE DE RECHERCHE-ACTION

Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis :

Guide pratique à l'intention
des fonctionnaires canadiens

Table ronde de recherche-action de l'EFPC
sur la gestion des relations
canado-américaines

Présidée par Louis Ranger

par Jeff Heynen et
John Higginbotham

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Télécopieur : (613) 992-1736

Téléphone : (613) 943-8370

Cette publication peut être consultée gratuitement au:

www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/publications/complete_list_f.html

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada ni du Gouvernement du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2004

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Table ronde de recherche-action de l'EFPC sur la gestion des relations canado-américaines (Canada)

Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis : guide pratique à l'intention des fonctionnaires canadiens

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Advancing Canadian interests in the United States.

Président : Louis Ranger.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-68367-6

N° de cat. SC103-3/2004

1. Canada – Relations extérieures – États-Unis.
2. États-Unis – Relations extérieures – Canada.
3. Canada – Relations extérieures – Administration.
- I. Heynen, Jeff, 1972-
- II. Higginbotham, John (John Patrick)
- III. École de la fonction publique Canada.
- IV. Titre.
- V. Titre : Advancing Canadian interests in the United States.

FC249.C35 2004

327.71073

C2004-980255-0F

Internet (PDF) :

N° de cat. SC103-3/2004F-PDF

ISBN 0-662-77660-7

Internet (HTML) :

No de cat. SC103-3/2004F-HTML

ISBN 0-662-77661-5

Coût unitaire pour édition et impression : 20,00 \$ (CDN)

TABLE RONDE DE RECHERCHE-ACTION

Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis :

**Guide pratique à l'intention
des fonctionnaires canadiens**

**Table ronde de recherche-action de l'EFPC
sur la gestion des relations
canado-américaines**

Présidée par Louis Ranger

**par Jeff Heynen et
John Higginbotham**

TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	1
Le mot du président.....	3
Remerciements.....	5
Sommaire	6
1) Portée, justification et méthodologie de l'étude	9
2) Réseaux de collaboration	15
3) Canaux fonctionnels des relations	21
4) Coordination des relations.....	29
5) Collaboration provinciale, territoriale et intergouvernementale	37
6) Compréhension du régime politique des États-Unis et création de liens avec ce régime	45
7) Promouvoir les intérêts du Canada	51
8) Conclusion.....	59
Bibliographie	63
Annexes	
Annexe I : Sélection d'accords et de processus bilatéraux.....	68
Annexe II : Gouvernance du Canada et gouvernance des États-Unis : étude comparative	73
Annexe III : Sites Web utiles	83
Figures	
Figure 1 : Acteurs dans les relations Canada-États-Unis	11
Figure 2 : Aperçu des relations Canada-États-Unis	13
Figure 3 : Les processus bilatéraux : de la dimension officielle à la dimension non officielle.....	25
Figure 4 : Approches liées à la coordination des relations canado-américaines.....	31
Figure 5 : Regroupements bilatéraux régionaux.....	39
Figure 6 : Bureau exécutif du président	55

STRUCTURE DU GUIDE

Le présent guide s'adresse autant aux praticiens chevronnés en matière de relations canado-américaines qu'aux débutants en la matière. Son approche est à la fois descriptive et prescriptive. On encourage les utilisateurs à lire le document du début à la fin, néanmoins, les chapitres peuvent aussi être lus séparément.

Les chapitres 2 et 3 offrent un aperçu des principaux canaux de collaboration entre les gouvernements du Canada et des États-Unis, en mettant l'accent sur les processus et les accords bilatéraux entre les spécialistes sectoriels. Les chapitres 4 et 5 décrivent comment les relations bilatérales sont coordonnées au sein des gouvernements canadiens et entre ces gouvernements. Les chapitres 6 et 7 portent surtout sur le régime politique des États-Unis et sur la manière dont les représentants gouvernementaux peuvent promouvoir le plus possible les intérêts du Canada dans ce contexte.

Des données chiffrées, des études de cas et des tableaux sont utilisés tout au long de ce guide. Les citations choisies qui apparaissent dans les marges sont tirées des interviews réalisées par les auteurs de la présente étude au cours de la recherche. Il est important de mentionner que toutes les citations ont été traduites de l'anglais. Les leçons qui se trouvent à la fin de chacun des chapitres proviennent des discussions entre les membres de la table ronde et des recherches effectuées par ces personnes. Elles sont classées selon le sujet de chacun des chapitres et non par ordre d'importance.

Les annexes fournissent des renseignements supplémentaires sur les processus et les accords bilatéraux, sur les similarités et les différences entre les institutions politiques du Canada et des États-Unis aux niveaux national et infranational; elles dressent aussi une liste des ressources utiles sur Internet au sujet des politiques et du gouvernement des États-Unis.

Un document d'accompagnement est aussi offert avec le présent guide : *Création de liens transfrontaliers : recueil d'information sur la collaboration entre les gouvernements du Canada et des États-Unis*. Ce recueil d'information offre un exemple représentatif des canaux institutionnels de coopération entre les gouvernements du Canada et des États-Unis aux niveaux fédéral, provincial, territorial et des États.

Le présent guide ainsi que le recueil d'information sont tous deux offerts sur le site Web de l'École de la fonction publique du Canada à l'adresse suivante : www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca dans la section Recherche.

PRÉFACE

RECHERCHE-ACTION

Les tables rondes de recherche-action de l'EFPC rassemblent des praticiens et des experts afin d'élaborer des solutions pratiques pour faire face à des problèmes de gestion urgents. Le processus de recherche est lié aux délibérations de la table ronde composée de membres diversifiés, constituant ainsi une tribune idéale pour cerner et examiner de près les connaissances, les impressions et les expériences soulevées. Les travaux de la table ronde s'étendent habituellement sur une période d'un an.

Les gestionnaires et les cadres supérieurs sélectionnent les problèmes de gestion en fonction de leur urgence et de leur importance pour la fonction publique en général. L'objectif est de fournir des produits à la fine pointe de la recherche, pertinents et pratiques que les gestionnaires valoriseront véritablement et qu'ils utiliseront dans leur travail.

Un secrétariat composé de chercheurs de la fonction publique appuie la table ronde dans ses travaux.

Peu de questions ont une plus grande portée en matière d'administration et de politique publique canadiennes que les relations que nous entretenons avec les États-Unis. En effet, les États-Unis sont notre voisin, notre allié et notre principal partenaire économique. Au cours des dernières années, on a largement discuté de l'orientation que devraient prendre nos relations bilatérales avec ce pays. De nombreuses études, réalisées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, ont proposé de nouvelles avenues, allant du remaniement de nos frontières à l'amélioration de la coopération en matière de réglementation.

L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) a créé la présente table ronde de recherche-action pour examiner un aspect important de ce débat qui n'a pas suffisamment fait l'objet d'études. En effet, plusieurs études universitaires et rapports médiatiques traitent abondamment des relations bilatérales des représentants politiques « de haut niveau », en particulier les relations entre les premiers ministres et les présidents; par contre, relativement peu d'études mettent l'accent sur les vastes réseaux de coopération au niveau fonctionnel et législatif qui sont établis entre les gouvernements. En réalité, il est surprenant de constater à quel point sont limitées nos connaissances sur la manière dont les ministères, les organismes et les législateurs, à titre individuel, coopèrent d'un pays à l'autre. Si nous voulons renforcer la coopération entre le Canada et les États-Unis, nous devons comprendre la manière dont fonctionnent concrètement ces relations entre les spécialistes sectoriels au sein des gouvernements fédéral et provinciaux.

Pour effectuer ses travaux, la présente table ronde s'est inspirée des tables rondes de recherche-action précédentes entreprises par l'École de la fonction publique du Canada, en particulier de deux tables rondes sur la gestion horizontale : *De l'effort héroïque au travail quotidien* et *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières*, ainsi que d'une table ronde sur la gestion de crise : *La gestion des crises et des situations d'urgence : Un guide pour les gestionnaires de la fonction publique du Canada*. Le fil conducteur de toutes ces études est l'importance de la collaboration au-delà des frontières organisationnelles; de même, la manière de renforcer nos pratiques de collaboration entre les frontières géographiques des deux pays constitue une démarche similaire.

Je profite de l'occasion pour remercier M. Louis Ranger, président de la table ronde et sous-ministre des Transports, pour son engagement et son leadership. Je veux aussi souligner la contribution inestimable des membres de la table ronde qui ont volontairement mis leurs connaissances à contribution et ont consacré du temps à cet exercice. Je pense que vous pourrez constater que les travaux de cette table ronde ouvrent la voie à de nouvelles manières de gérer ces relations vitales avec les États-Unis.



Janice Cochrane
Présidente
École de la fonction publique du Canada

LE MOT DU PRÉSIDENT

Puisque les événements qui se produisent à l'extérieur de nos frontières ont de plus en plus de répercussions sur les questions nationales, et comme de nouveaux intervenants jouent un rôle sur la scène de la politique étrangère, les gouvernements ont décidé de réévaluer leur manière de gérer les questions internationales. Si les ministères à vocation « interne » traitent et règlent des questions internationales, alors qui détermine l'approche « globale » du gouvernement en cette matière? Quel est alors le rôle d'un ministère des affaires étrangères? De quelles compétences et habiletés les ministères sectoriels et les organismes centraux ont-ils besoin pour travailler efficacement dans un environnement international de plus en plus complexe et spécialisé?

Les relations Canada-États-Unis, qui se caractérisent par des liens transfrontaliers historiques et solides, constituent un cas type parfait pour explorer ces questions. La coopération étroite entre les différents secteurs des gouvernements constitue, depuis toujours, le point d'ancrage de cette relation bilatérale unique. Ce qui a changé récemment, c'est l'étendue et l'importance de ces liens transfrontaliers. Presque tous les ministères fédéraux et provinciaux entretiennent maintenant des liens étroits avec leurs homologues américains, que ce soit par l'échange d'information sur la sécurité alimentaire, la conduite d'inspections conjointes aux ports d'entrée ou la direction conjointe de groupes de travail sur des questions énergétiques. En réalité, l'importance de la collaboration dans certains secteurs a estompé la division qui existait entre les affaires nationales et les affaires bilatérales.

En mettant l'accent sur les réseaux de collaboration entre les représentants du Canada et ceux des États-Unis, les membres de la table ronde ont voulu fournir une orientation aux fonctionnaires canadiens pour les aider à utiliser le plus efficacement possible ces canaux uniques de coopération transfrontalière. L'objectif était de faire connaître plusieurs des pratiques essentielles servant à dynamiser ces canaux, que ce soit l'établissement de liens de confiance sur le plan individuel ou la compréhension du contexte institutionnel dans lequel évoluent les représentants des États-Unis. En réalité, il existe plusieurs leçons à retenir dans la présente étude qui peuvent aussi s'appliquer aux relations du Canada avec d'autres pays.

Cette recherche amène des répercussions importantes qui devront être examinées étroitement par les intervenants clés dans le domaine des relations étrangères. Comme ils sont de plus en plus nombreux de chaque côté de la frontière, il faut améliorer la coordination stratégique pour promouvoir les intérêts du Canada, que ce soit par l'intermédiaire d'une direction politique, d'institutions officielles, de cadres stratégiques généraux ou d'une formation officielle. Parallèlement, les gouvernements doivent faire preuve d'humilité en cette matière, car ils ne peuvent pas contrôler tous les aspects des relations Canada-États-Unis.

La table ronde a produit deux documents – le présent guide destiné aux fonctionnaires et le recueil d’information connexe – qui fournissent de l’information et des leçons s’adressant autant aux praticiens chevronnés qu’aux débutants dans le domaine des relations Canada-États-Unis. De toute évidence, il existe une grande expertise dans le domaine des relations bilatérales au sein des gouvernements canadiens. Néanmoins, vu la nature complexe et changeante de ces relations, il est nécessaire d’améliorer les connaissances du personnel en cette matière, du niveau opérationnel jusqu’au niveau des cadres supérieurs.

Enfin, je voudrais remercier les membres de la table ronde pour leur contribution inestimable à ces travaux. Tous ces membres ont généreusement partagé leurs connaissances spécialisées sur ce sujet de grande importance. Je voudrais aussi remercier les membres du Secrétariat de la table ronde, en particulier M. Jeff Heynen (en tant que coordonnateur), et M. John Higginbotham (en tant que conseiller principal), pour leur soutien énergique et leurs conseils tout au long de ce processus.



Louis Ranger
Président

Table ronde de recherche-action de l’EFPC sur la gestion des relations Canada-États-Unis

REMERCIEMENTS

Président :	Louis Ranger	Sous-ministre, Transports Canada
Membres :	Ed Aiston	Santé Canada
	Jon Allen	Affaires étrangères Canada
	Kristine Burr	Transports Canada
	Karen Capen	Sécurité publique et Protection civile Canada
	Susan Cartwright	Secrétariat du Conseil du Trésor
	Wayne Clifford	Gouvernement de l'Alberta
	André Downs	Projet de recherche sur les politiques
	Roxanne Dubé	Affaires étrangères Canada
	Graham Flack	Bureau du Conseil privé
	Monica Gattinger	Université d'Ottawa
	Le très honorable Herb Gray	Commission mixte internationale
	Colonel Michael Haché	Défense nationale
	Paul Haddow	Agence canadienne d'inspection des aliments
	James Harlick	Sécurité publique et Protection civile Canada
	George Haynal	Norman Paterson School of International Affairs
	Daniel Jean	Citoyenneté et Immigration Canada
	Garry Loeppky	Gendarmerie royale du Canada
	Simon McInnes	Industrie Canada
	Suzanne McKellips	Commerce international Canada
	Roy Norton	Gouvernement de l'Ontario
	Peter Sagar	Bureau de la concurrence du Canada
	Krishna Sahay	Ressources naturelles Canada
	Barry Stemshorn	Environnement Canada
	Earl Warren	Agence du revenu du Canada
	Robert Wolfe	Université Queen's
Secrétariat :	Jeff Heynen	École de la fonction publique du Canada
	Nadia Ponce Morales	École de la fonction publique du Canada
	Dieudonné Mouafo	École de la fonction publique du Canada
	Mollie Dangerfield	Transports Canada
Conseiller principal :	John Higginbotham	École de la fonction publique du Canada

Les membres du Secrétariat de la table ronde remercient toutes les personnes qui ont participé à ce projet, en particulier ceux et celles qui ont répondu au questionnaire d'enquête (consultez la page 5 du recueil d'information pour connaître les noms de ces personnes), qui ont préparé les études de cas et qui ont participé aux entrevues et à la révision des ébauches. La Direction générale des affaires internationales et intergouvernementales du gouvernement de l'Alberta a fourni à titre gracieux une grande partie de l'information qui se trouve à l'annexe II. La réussite de cette table ronde n'aurait pas été possible sans la collaboration de toutes ces personnes.

SOMMAIRE

CONTEXTE

Les relations Canada-États-Unis ont toujours été guidées par un ensemble d'interactions complexes entre des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. En réalité, l'interdépendance de ces deux économies et de ces deux sociétés fait en sorte que les décisions qui sont prises dans un pays ont souvent des ramifications importantes dans l'autre. En examinant la gestion des relations Canada-États-Unis, la table ronde a mis l'accent sur une meilleure compréhension des réseaux bilatéraux des représentants gouvernementaux. Elle a exploré tout particulièrement l'interaction entre les fonctionnaires canadiens et américains et les législateurs des gouvernements fédéraux, provinciaux, territoriaux et des États relativement à un ensemble de questions sectorielles transfrontalières.

RÉSEAUX DE COLLABORATION

La principale conclusion des recherches de la table ronde est que la force unique des relations Canada-États-Unis réside principalement dans les liens individuels qui sont entretenus entre les représentants de ces pays. De nos jours, une grande partie des relations sont établies « parallèlement » aux accords diplomatiques officiels, au moyen de canaux fonctionnels hautement spécialisés (p. ex. en communiquant avec des responsables de la réglementation, des scientifiques, des économistes, etc.). L'interaction est en grande partie tributaire des experts ou des enjeux en cause, et elle est initiée principalement par les ministères sectoriels plutôt que par les organismes centraux ou de coordination des gouvernements nationaux ou infranationaux.

Malgré l'existence d'une multitude de points de contact et de plus de 300 traités en vigueur, les relations Canada-États-Unis sont en grande partie non institutionnalisées au niveau supranational, comparativement à la situation de l'Union européenne en particulier. Toutefois, les institutions et les ententes qui n'ont pas de caractère vraiment « officiel », comme les groupes de travail et les protocoles d'entente, jouent un rôle prépondérant, car elles facilitent la collaboration et la création de liens. Cet aspect est important puisque les personnes en poste changent régulièrement, surtout après l'arrivée en fonction d'une nouvelle administration aux États-Unis. De plus, ces institutions contribuent efficacement à attirer l'attention sur les enjeux canadiens dans un environnement politique américain de nature changeante et dispersée.

La grande caractéristique de tous ces processus d'interaction est leur caractère non officiel, que ce soit l'échange d'information, la résolution d'un problème commun ou les opérations conjointes. Les liens personnels créés au sein de ces réseaux sont autant d'occasions favorables à l'établissement d'une bonne réputation, condition essentielle pour entretenir une coopération à long terme.

COORDINATION DES RELATIONS

La multitude d'intervenants internationaux au sein des gouvernements, une caractéristique de la plupart des pays développés, constitue un nouveau défi dans la gestion des relations Canada-États-Unis. Même si les relations bilatérales sont trop complexes pour être « gérées » par un seul gouvernement, il demeure toutefois important de fournir une orientation minimale à un nombre sans cesse croissant d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. Il faut donc faire en sorte que les praticiens dans le domaine des relations extérieures partagent l'information au sujet des États-Unis et demandent des conseils aux principaux coordonnateurs des relations Canada-États-Unis, comme aux agents du Conseil privé, des Affaires étrangères Canada, de Commerce international Canada, et des missions canadiennes aux États-Unis, entre autres. Une raison importante d'effectuer cette coordination est d'assurer, autant qu'il est possible, l'harmonisation des messages véhiculés par les Canadiens au cours de leurs interactions avec les représentants américains.

Étant donné que les gouvernements provinciaux et territoriaux participent activement aux affaires étrangères, il est nécessaire d'améliorer la collaboration intergouvernementale relativement aux questions canado-américaines, en particulier dans les secteurs de compétence commune (p. ex. l'agriculture et l'immigration), et dans les secteurs où il y a chevauchement des responsabilités (p. ex. l'environnement, les ressources naturelles, le maintien de l'ordre et les transports). Les gouvernements canadiens ont acquis une bonne connaissance des disparités régionales aux États-Unis grâce au travail effectué par les consulats canadiens, aux contacts fréquents entre les gouvernements provinciaux et ceux des États et aux réseaux régionaux non officiels. Il est essentiel que les représentants canadiens, à tous les niveaux, partagent ces connaissances.

COMPRÉHENSION DES ÉTATS-UNIS

À cause d'impératifs à l'échelle mondiale et de préoccupations historiques, le gouvernement des États-Unis aborde les relations canado-américaines en fixant des priorités particulières en matière de politique étrangère. La sécurité et la défense sont généralement les principales préoccupations des représentants des États-Unis en matière de relations bilatérales. Il est fondamental que les représentants canadiens sachent comment un enjeu est perçu du point de vue des Américains, et qu'ils connaissent aussi les préférences sur le plan stratégique des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux aussi bien au niveau national que local.

Les représentants canadiens doivent aussi savoir comment une question importante pour le Canada sera perçue dans le contexte de la politique nationale américaine. Il faut donc bien comprendre les différences du régime politique américain sur le plan constitutionnel et institutionnel. Une de ces différences importantes est le rôle crucial joué par le Congrès américain dans l'élaboration des politiques et la surveillance du pouvoir exécutif. La taille même de la fonction publique fédérale américaine, qui donne lieu parfois à un manque de cohésion et à des opinions divergentes au sein d'une même administration, constitue aussi un problème important pour les représentants canadiens. À cause de ces différences, les représentants canadiens doivent trouver des moyens d'imposer des pressions positives sur le Congrès dans le règlement des questions stratégiques et ils doivent échanger fréquemment avec les agences et les ministères américains qui ont des points de vue différents sur des enjeux particuliers.

PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS DES CANADIENS ET DES CANADIENNES

À cause de la nature dispersée du processus d'élaboration des politiques américain – qui nécessite des interactions complexes entre le Congrès, l'administration américaine et les lobbyistes – les gouvernements étrangers ont des défis importants à relever pour pouvoir faire valoir leurs propres points de vue auprès des États-Unis. Dans la majorité des cas, les pays interagissent avec les États-Unis par l'intermédiaire de leur ministère des affaires étrangères. Par contre, en ce qui a trait aux relations canado-américaines, il faut promouvoir les intérêts du Canada auprès du régime politique américain le plus souvent en utilisant de multiples canaux et des moyens relevant du domaine public.

Cette situation exige que les représentants canadiens adoptent une démarche stratégique par rapport à la manière de faire progresser les questions d'importance pour le Canada dans le contexte de la politique nationale américaine. Une telle démarche peut nécessiter de travailler avec des entreprises et des intérêts locaux américains qui partagent les intérêts des Canadiens sur une question particulière. Il faut aussi savoir à quel moment on doit régler les questions – en particulier les questions non litigieuses – au niveau opérationnel, et à quel moment on doit obtenir le soutien d'un leader politique plus important pour faire progresser une question stratégique qui pourrait être paralysée aux échelons inférieurs. Avant tout, en adoptant une démarche stratégique, il faut démontrer aux représentants américains comment une coopération avec le Canada sur une question commune peut contribuer à satisfaire les intérêts des États-Unis.

RÉPERCUSSIONS

Les membres de la table ronde croient que les conclusions de la présente recherche dévoilent un certain nombre de répercussions pour les gouvernements. Premièrement, les gouvernements canadiens doivent avoir une meilleure compréhension de ces canaux de collaboration qui sont créés avec leurs homologues américains et le document d'accompagnement du présent guide : *Création de liens transfrontaliers : recueil des liens de collaboration entre le Canada et les États-Unis* est un premier pas dans ce sens.

Deuxièmement, il faut offrir un soutien à ces réseaux de collaboration, à tous les niveaux des organisations. Pour se faire, les chefs de gouvernement doivent habiliter chaque représentant, bureau, ministère ou organisme à s'acquitter d'encore plus de responsabilités dans sa sphère de relations au sein d'un réseau cohérent. Cela peut avoir des répercussions sur les ressources, que ce soit pour les voyages ou les outils d'échange d'information (p. ex. les sites Web et les conférences) afin de soutenir et de sensibiliser davantage la communauté de praticiens du Canada et des États-Unis.

Troisièmement, en raison du nombre croissant d'acteurs engagés dans les relations transfrontalières avec les États-Unis, il faut effectuer une coordination stratégique pour sauvegarder les intérêts du Canada. Cela exige de mettre en branle des réseaux importants et parfois sous-utilisés (p. ex. entre les législateurs), de promouvoir l'échange de renseignements sur les États-Unis et de faire en sorte que les acteurs canadiens transmettent, autant qu'il est possible, un message uniforme.

Quatrièmement, les représentants canadiens doivent connaître davantage les relations canado-américaines ainsi que le régime politique des États-Unis, compte tenu de l'importance de ces relations. Or, en raison de la retraite imminente de fonctionnaires et de la nature très dynamique de l'environnement politique américain, il est essentiel d'offrir une formation continue en cette matière.



1

Portée, justification et méthodologie de l'étude

1) PORTÉE, JUSTIFICATION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

PORTÉE

Les membres de la table ronde sur la gestion des relations Canada-États-Unis ont préparé le présent document pour aider les praticiens qui travaillent dans le secteur des relations internationales les plus importantes au Canada. Ce document servira de guide aux fonctionnaires et aux législateurs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour traiter les questions canado-américaines.

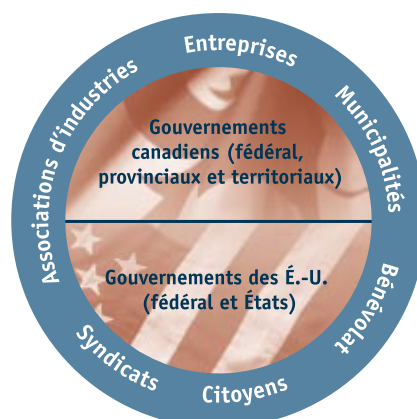
Il faudrait effectuer des études en plusieurs volumes pour comprendre toute l'ampleur et la complexité des relations du Canada avec les États-Unis. Comme telle, la présente table ronde s'est attardée aux liens transgouvernementaux de ces relations, c'est-à-dire les réseaux internationaux de représentants gouvernementaux.¹ La recherche est axée particulièrement sur les acteurs des ordres de gouvernement fédéraux, provinciaux et territoriaux du gouvernement du Canada ainsi que sur leurs homologues des États-Unis (qui sont représentés par le cercle intérieur de la figure 1). La table ronde reconnaît que ces gouvernements sont intégrés à un réseau beaucoup plus grand d'acteurs, incluant le secteur privé, le secteur du bénévolat, les gouvernements municipaux et les citoyens, entre autres. Les auteurs de cette recherche ont choisi dans la situation actuelle de se concentrer sur les représentants gouvernementaux, étant donné leur grande importance dans l'établissement des fondements des relations.

En raison de la nature complexe des interactions de gouvernement à gouvernement, le présent document ne constitue qu'une étude initiale dans un domaine en constante évolution. Il fournit un aperçu des principaux réseaux de collaboration, décrit la manière dont ces réseaux sont coordonnés en fonction des ordres de gouvernement fédéral, provinciaux et territoriaux et suggère des moyens efficaces de communiquer avec les représentants des États-Unis. On a tenté de fournir des conseils aux praticiens à tous les niveaux et dans l'ensemble des secteurs. Comme la plupart des études consacrées aux relations Canada-États-Unis tendent à se concentrer sur les relations entre les représentants élus, en particulier entre le président et le premier ministre, l'étude de la table ronde, pour sa part, a insisté davantage sur le rôle des fonctionnaires. Le recueil d'information, document d'accompagnement de la présente étude, fournit un exemple représentatif des institutions et des ententes clés qui existent présentement entre les Canadiens et leurs homologues américains, ainsi que l'ont déterminé les ministères et organismes fédéraux et chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux pertinents.

On a structuré ce guide pour les praticiens, de manière à fournir aux représentants canadiens des leçons, des faits et des outils pour mieux comprendre le processus des relations Canada-États-Unis ainsi que le régime politique américain. On y a aussi inclus des études de cas ainsi que des citations qui sont tirées d'interviews effectuées au cours de la recherche. Les annexes procurent de l'information sur les accords et les processus bilatéraux, sur les similarités et les différences institutionnelles entre les régimes politiques canadiens et américains, et sur les ressources Internet à propos du gouvernement des États-Unis et de ses politiques.

1 Ce qui est différent du transnationalisme, qui renvoie aux activités internationales d'acteurs non gouvernementaux. Pour obtenir des renseignements utiles sur ces concepts, consulter l'ouvrage d'Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton et Oxford, Princeton University Press, 2004.

FIGURE 1 : ACTEURS DANS LES RELATIONS CANADA-ÉTATS-UNIS



JUSTIFICATION

Les membres de la table ronde croient que cet exercice qui consiste à examiner attentivement la manière dont les intervenants gouvernementaux gèrent les relations Canada-États-Unis est effectué en temps opportun, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, au cours de la dernière décennie, le nombre d'acteurs impliqués dans des activités transfrontalières a sensiblement augmenté. En outre, le nombre de praticiens en relations canado-américaines a augmenté considérablement au sein des gouvernements canadiens, et un plus grand nombre d'interactions ont lieu entre les spécialistes des agences et des ministères sectoriels. Devant cette panoplie de contacts, les praticiens gouvernementaux ont précisé aux membres de la table ronde qu'ils ont souvent besoin de plus de soutien et d'une orientation plus importante pour cerner les intérêts du Canada et créer des liens avec leurs homologues américains. Ces praticiens sont avides d'échanger de l'information aussi bien au sein de leurs gouvernements qu'avec les autres gouvernements au sujet des questions bilatérales.

Deuxièmement, les questions stratégiques actuelles exigent que les fonctionnaires aient une très bonne compréhension autant de la situation nationale que de la situation internationale. On a pris conscience de la mondialisation, dans le contexte canadien, en grande partie à cause de l'intensification des liens Canada-États-Unis. Par exemple, les autorités chargées de la réglementation relativement aux normes de sécurité dans le secteur automobile doivent connaître les normes internationales (particulièrement les normes américaines), tout comme les autorités chargées de la négociation en matière de commerce international doivent savoir de quelle manière une nouvelle entente commerciale peut avoir des conséquences sur un gouvernement provincial. En réalité, en ce qui a trait à la plupart des secteurs stratégiques aujourd'hui, les fonctionnaires qui s'occupent de questions nationales doivent avoir au moins une connaissance minimale des questions internationales, en particulier des questions qui touchent les États-Unis. De même, les fonctionnaires qui s'occupent de questions internationales doivent être également sensibilisés aux questions nationales.

Troisièmement, en raison de récents développements de l'autre côté de la frontière, nous avons dû réexaminer nos méthodes de coopération. Les événements du 11 septembre ont amplifié les inquiétudes historiques des États-Unis en matière de sécurité, en mettant de nouveau l'accent sur la gestion des frontières et sur tous les aspects des relations liés à la sécurité. Plus que jamais, la coopération canadienne est évaluée en fonction des efforts déployés par le Canada pour protéger les États-Unis contre les menaces extérieures. Parallèlement, la création du Department of Homeland Security des États-Unis – qui constitue la réorganisation gouvernementale américaine la plus importante depuis la Seconde Guerre mondiale – a partiellement interrompu les communications avec plusieurs ministères et organismes canadiens. Également, les crises récentes, comme celles du SRAS et de la maladie de la vache folle, qui ont eu lieu en 2003, ont contribué à rehausser certaines formes de collaboration, soit par l'amélioration de l'échange d'information ou de la collaboration en matière de réglementation. De plus, la grande importance de l'ALENA et la présence hispanique sans cesse croissante (en particulier la présence mexicaine) aux États-Unis ont incité les représentants américains à adopter une approche de plus en plus trilatérale. Cette démarche a forcé les représentants canadiens à se préoccuper davantage des questions mexicaines et, en même temps, à rappeler aux Américains qu'ils doivent tenir compte des différences qui existent entre leurs voisins du Nord et ceux du Sud.

MÉTHODOLOGIE

La table ronde a mené cette recherche entre septembre 2003 et mai 2004. Les principales activités étaient les suivantes :

- un examen de la documentation pertinente;
- la remise de questionnaires à environ 70 ministères et organismes fédéraux qui détaillaient les institutions et les ententes actuellement en vigueur avec leurs homologues américains;
- la remise de questionnaires similaires à toutes les provinces et à tous les territoires;
- l'identification et l'analyse d'études de cas soumis par des ministères et organismes fédéraux et provinciaux;
- la tenue d'environ 30 interviews de haut niveau auprès de sous-ministres fédéraux et provinciaux, de sous-ministres adjoints, d'anciens ambassadeurs, de parlementaires et de représentants du secteur privé (des citations choisies sont inscrites dans les marges tout au long de l'étude);
- la formation de groupes de travail au niveau opérationnel dans trois « champs » sectoriels;
- des visites sur place dans trois capitales provinciales (Edmonton, Toronto et Halifax);
- un atelier de travail portant sur les répercussions de la création du Department of Homeland Security des États-Unis sur les ministères et organismes canadiens.

FIGURE 2 : APERÇU DES RELATIONS CANADA-ÉTATS-UNIS

<p>ESPACE ÉCONOMIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Population du Canada : 32,5 millions; population des É.-U. : 293 millions. • PIB canadien : 958 milliards de dollars US; PIB américain : 11 billions de dollars US. • PIB canadien par habitant : 29 700 \$ US; PIB américain par habitant : 37 800 \$ US. • 80 % des Canadiens vivent à moins de 320 km des frontières américaines. • 87 % des exportations canadiennes vont aux É.-U.; 30 % du PIB du Canada est lié au commerce avec les É.-U. • 23 % des exportations américaines vont au Canada; 2 % du PIB des É.-U. est lié au commerce avec le Canada. • Le Canada constitue le plus grand marché d'exportation pour 39 des 50 États des É.-U. • Principaux modes de transport pour le commerce (en valeur) : camion (63 %), rail (17 %), pipeline (10 %), avion (6 %), et bateau (3 %). • 45 % de tout le commerce effectué entre le Canada et les É.-U. sont des opérations internes des sociétés. • Investissement étranger direct du Canada aux É.-U. : 92 milliards de dollars US en 2002; investissement étranger direct des É.-U. au Canada : 152 milliards de dollars US en 2002. 	<p>ESPACE DES RESSOURCES NATURELLES/ ENVIRONNEMENT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masse continentale du Canada : 9,98 millions de km²; masse continentale des É.-U. : 9,63 millions de km². • Littoral canadien : 202 080 km²; littoral américain : 19 924 km². • Terres arables au Canada : 4,94 %; terres arables aux É.-U. : 19,3 %. • Au Canada en 2001, la consommation d'énergie par habitant était de 402,6 millions de BTU; celle des É.-U. était de 341,8 millions de BTU par habitant. • Dans l'ensemble, le Canada est le plus grand fournisseur d'énergie aux É.-U., fournissant 15 % de ses importations en pétrole, 94 % de ses importations en gaz naturel, 35 % de ses besoins nationaux en énergie nucléaire et près de 99 % de ses importations en électricité. • Principaux accords en matière d'environnement : <ul style="list-style-type: none"> - Traité des eaux limitrophes (1909) - Convention concernant les oiseaux migratoires (1916) - Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1972) - Accord bilatéral sur la qualité de l'air (1991) - Plan canado-américain d'intervention en cas de déversement dans les eaux intérieures (1994) - Cadre de coopération concernant les espèces en péril (1997)
<p>ESPACE DE SÉCURITÉ/DE DÉFENSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budget de la Défense du Canada : 9,8 milliards de dollars US. • Budget de la Défense des É.-U. : 399 milliards de dollars US. • Il existe plus de 300 traités, ententes, accords, protocoles d'entente bilatéraux en matière de défense entre les deux pays. • Plus de 20 000 visites liées à la défense sont effectuées annuellement aux É.-U. par les représentants canadiens et ceux des industries. • Environ 600 membres des Forces canadiennes servent actuellement aux É.-U., principalement dans des affectations liées à NORAD. • Il existe 145 forums bilatéraux servant à discuter des questions liées à la défense. • On a saisi 8 495 armes à feu à la frontière canado-américaine entre 1995 et 2000. • 50 % des armes de poing modifiées proviennent des É.-U. 	<p>ESPACE SOCIAL/CULTUREL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principaux groupes ethniques au Canada : Blancs (85,6 %), Asiatiques (8,9 %), Autochtones (3,3 %), Noirs (2,2 %). • Principaux groupes ethniques aux É.-U. : Blancs, incluant les latino-américains (81,7 %), Noirs (13,4 %), Asiatiques (4,0 %), Amérindiens et Autochtones de l'Alaska (1,5 %) et autres (4 %). • Population du Canada née à l'étranger : 18,4 %; population des É.-U. née à l'étranger : 11,1 %. • Langues parlées à la maison au Canada : anglais (70,7 %), français (22,7 %), espagnol (0,3 %). • Langues parlées à la maison aux É.-U. : anglais (82,1 %), espagnol (10,7 %), français (0,8 %). • Dépenses gouvernementales totales en pourcentage du PIB : Canada (42,3 %), É.-U. (34,9 %). • Dépenses en soins de santé en pourcentage du PIB : Canada (6,9 % public, 1,8 % privé); É.-U. (6,2 % public, 7,7 % privé).

Note : Il s'agit des plus récentes statistiques disponibles (2003 ou 2004), à moins d'indications contraires.



2

Réseaux de collaboration

2) RÉSEAUX DE COLLABORATION

Les relations Canada-États-Unis ont toujours été guidées par un ensemble complexe de coalitions et de systèmes transfrontaliers. L'interdépendance des sociétés industrielles de pointe a donné lieu à un amalgame complexe de liens multiples touchant toutes les sphères d'activités, qu'il s'agisse de transactions entre les entreprises, de coalitions transfrontalières d'activistes écologiques, ou de visites entre des familles. L'interaction entre les gouvernements est également complexe, étant donné le rôle clé du gouvernement fédéral dans l'établissement de la politique étrangère du Canada, la participation croissante des gouvernements provinciaux et territoriaux aux activités internationales, et même les efforts des municipalités visant à promouvoir le commerce et l'investissement.

Même si la notion d'« État » est toujours bien présente dans le contexte de la mondialisation, le rôle et la fonction de l'État ont considérablement évolué. De nouveaux acteurs voient le jour, chacun ayant sa propre allégeance, son expertise et ses interlocuteurs sur le plan international. Les spécialistes en cette matière attribuent cette évolution en partie à un changement de la structure des organisations : d'une structure hiérarchique à une structure organisée en réseaux, d'une centralisation contraignante à une association volontaire.² Un facteur sous-jacent de ces changements est la révolution des technologies de l'information qui a fortement amélioré les capacités de communication tout en réduisant l'autorité traditionnelle. Bien que les gouvernements soient loin de disparaître, ils se morcellent de plus en plus en des parties séparées et distinctes sur le plan opérationnel, donnant lieu à une coexistence parfois précaire des hiérarchies et des réseaux. Selon un spécialiste bien connu, [TRADUCTION] « ces parties – les tribunaux, les organismes de réglementation, les cadres supérieurs et même les autorités législatives – établissent des réseaux avec leurs homologues à l'étranger, créant ainsi une toile dense de relations qui constituent un ordre transgouvernemental nouveau »³.

Les ministères sectoriels du gouvernement (aussi appelés ministères « responsables » ou ministères « fonctionnels ») sont devenus de plus en plus actifs dans le domaine des « affaires étrangères. »⁴ Depuis plusieurs décennies, les activités de développement international influencent progressivement les questions de politique nationale, et les responsables des ministères à vocation interne doivent donc tenir compte des dimensions internationales de leur secteur d'activités dans le cadre des politiques et des programmes existants ou nouveaux.

« Étant donné que cette relation est précieuse, nous devons nous préoccuper davantage de notre expertise interne au sujet des États-Unis et l'améliorer. »

2 Jessica T. Mathews, « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 1 (janvier/février 1997), p. 50-60.

3 Anne-Marie Slaughter, « The Real New World Order », *Foreign Affairs*, Vol. 76, n° 5, (1997), p. 184.

4 Une ancienne étude universitaire de ces relations est l'ouvrage réalisé par Annette Baker Fox, Alfred O. Hero, Jr., et Joseph S. Nye, Jr., eds. *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976.

Plusieurs études ont été effectuées au Canada et ailleurs pour examiner la manière dont les gouvernements s'ajustent sur le plan interne pour faire face à ce problème d'« interdépendance », c'est-à-dire le chevauchement et l'intégration des questions nationales et internationales.⁵ Un certain nombre de tendances clés ressortent des conclusions de ces études :

- Le secteur de la politique étrangère est maintenant décentralisé au sein des gouvernements (des ministères des affaires étrangères aux ministères sectoriels) et entre les gouvernements (du gouvernement national aux gouvernements infranationaux), élargissant ainsi le bassin de participants aux affaires internationales. À cause de cette tendance, l'élaboration d'une politique étrangère devient plus complexe et se prête moins à une coordination centralisée ou à l'établissement de priorités à cet égard.
- L'expertise technique devient de plus en plus importante dans la conduite des relations étrangères, et elle ne provient plus d'un seul ministère. Plusieurs ministères à vocation interne participent souvent aux activités d'institutions internationales ainsi qu'à l'élaboration de réglementation bilatérale ou multilatérale et aux négociations reliées. Ces ministères ont souvent acquis également, avec le temps, une expertise à l'interne concernant la politique et la promotion du commerce.
- La plupart des ministères à vocation interne ont créé des divisions ou des bureaux internationaux avec l'objectif de gérer ou de coordonner un portefeuille croissant d'activités sur le plan international. Toutefois, les spécialistes qui s'occupent réellement des questions internationales sont dispersés dans l'ensemble de ces ministères.

Les recherches de la table ronde ont confirmé qu'il existe une multitude de liens fonctionnels à tous les niveaux dans la conduite des relations Canada-États-Unis, et certains de ces liens ne sont pas du tout du ressort des sections internationales des ministères à vocation interne. Le recueil d'information fournit un exemple représentatif des principaux canaux de coopération entre les gouvernements fédéraux canadiens et américains et aussi entre les gouvernements provinciaux, territoriaux et des États. Il serait juste d'affirmer que l'intensification des activités bilatérales entre les représentants canadiens et américains est si importante qu'il est pratiquement impossible de quantifier avec précision toutes les activités bilatérales dans l'ensemble de ces gouvernements.

5 Consulter l'ouvrage du gouvernement du Canada (Bureau du Conseil privé), *Toward an International Policy Framework for the 21st Century*, 2003.

Charles Ritchie, ambassadeur du Canada aux États-Unis (1962-1966)

[TRADUCTION]

« Je tente de rester à jour en ce qui a trait à tous les travaux entrepris ici [à l'ambassade] par les autres ministères gouvernementaux. En même temps, une grande partie de ces travaux échappent à mon contrôle. Une multitude de contacts sont effectués de ministère à ministère entre les représentants d'Ottawa et de Washington qui se connaissent souvent depuis plusieurs années, alors que les ambassadeurs sont souvent remplacés. Leurs communications sont directes et non officielles, au moyen du téléphone Ottawa-Washington, Washington-Ottawa, ou à l'occasion de visites fréquentes. Les forces armées, qui ont des centaines d'employés en poste ici à Washington, ont des relations personnelles étroites avec leurs homologues américains. Les responsables de la Banque du Canada et de la Réserve fédérale américaine se parlent quotidiennement. Une grande partie de leurs communications, qui ont des conséquences sur l'ensemble de l'économie canadienne et, de ce fait, ont une grande importance dans les relations Canada-États-Unis, sont effectuées par téléphone. On ne fait aucun rapport à l'ambassadeur au sujet de ces conversations, sauf en des termes très généraux, et dans certains cas seulement. Toutes ces relations directes sont une composante très importante de la politique étrangère du Canada. Or, l'ambassadeur a souvent de la difficulté à obtenir tous les renseignements nécessaires pour bien comprendre toutes les activités en cause, même si on a confié à cet ambassadeur des responsabilités officielles importantes en cette matière. »

Storm Signals, Toronto, Macmillan, 1983, p. 71.

Allan Gotlieb, ambassadeur du Canada aux États-Unis (1981-1989)

[TRADUCTION]

« Dans la fonction publique canadienne, les relations sont entretenues par des centaines d'institutions et d'organisations aussi bien dans la capitale nationale que dans les capitales provinciales, chacune ayant ses interlocuteurs au sud de la frontière. Cette situation a toujours existé, du moins dans le contexte de nos relations d'après-guerre. Mais à cause de l'intensification et de la multiplication de ces relations, ainsi que la prolifération de règlements et des interventions au niveau national dans les deux pays, les liens directs transfrontaliers, au niveau fonctionnel, se sont aussi multipliés à grande échelle. »

'I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador': The Education of a Canadian Diplomat in Washington, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 118.

Comme ces deux anciens ambassadeurs du Canada aux États-Unis l'indiquent, la collaboration interministérielle entre le Canada et les États-Unis existe depuis longtemps. Aujourd'hui, une grande partie des relations gouvernementales bilatérales sont entretenues en dehors des canaux diplomatiques officiels – c'est-à-dire par l'intermédiaire des institutions de niveau opérationnel, de groupes spéciaux de collaboration, de communautés de praticiens transfrontalières (p. ex. des organismes de réglementation, des scientifiques, des économistes, etc.). Même si plusieurs de ces canaux sont actifs depuis longtemps dans les relations canado-américaines, nous avons constaté qu'ils demeurent sous-évalués et qu'ils ne reçoivent pas le soutien nécessaire.

« En matière de relations canado-américaines, les réunions officielles sont souvent liées à un constat d'échec. La plupart des travaux efficaces sont réalisés de manière discrète et non officielle, dans un contexte de confiance mutuelle. »

La principale conclusion de la recherche de la table ronde est que la force unique des relations Canada-États-Unis repose principalement sur les liens personnels qui sont entretenus entre les représentants des deux pays. Ces relations sont en grande partie non officielles; elles sont axées sur l'échange d'information, la résolution de problèmes communs et la réalisation d'opérations conjointes. La confiance est un élément essentiel pour intensifier le « capital social » des relations. Ainsi, les relations personnelles créées au sein de ces réseaux sont autant d'occasions favorables à l'établissement d'une bonne réputation, condition essentielle pour entretenir une coopération à long terme. Plusieurs praticiens chevronnés insistent pour dire qu'il n'existe probablement pas d'autre relation bilatérale aussi étroite, mature et raffinée que les relations du Canada avec les États-Unis.

Malgré l'existence d'une multitude d'interlocuteurs (comme il est décrit dans le recueil d'information) et d'environ 343 traités en vigueur, les relations Canada-États-Unis sont en grande partie de nature non institutionnelle au niveau supranational, en particulier si on les compare aux relations avec l'Union européenne. Toutefois, les institutions et ententes à caractère « non officiel », comme les groupes de travail ou les protocoles d'entente, demeurent des outils extrêmement utiles pour faciliter la collaboration et la création de liens. On peut penser, par exemple, au Groupe de planification binational, qui rassemble des responsables du Canada et des États-Unis dans le domaine de la défense, et au Groupe de travail Canada-États-Unis sur la panne de courant qui a été créé à la suite de la panne générale d'août 2003.

Le message commun des praticiens est que les « personnes » et les « structures » se renforcent mutuellement. En résumé, les multiples responsabilités globales d'une superpuissance font en sorte que Washington, DC, a très peu de temps à consacrer aux questions canadiennes et, par conséquent, l'attention des responsables de la politique étrangère des États-Unis est déviée vers d'autres questions. En réalité, il n'existe pas une politique américaine unique consacrée au Canada, mais plutôt un certain nombre de politiques variées qui s'appliquent à différents moments.⁶ Pour contrer cette situation, des institutions et des ententes peuvent contribuer à maintenir des contacts réguliers sur des questions particulières, et constituer un fondement pour créer ou renouveler une collaboration. Cette démarche est cruciale, si on pense aux remplacements importants des représentants américains au cours d'un changement de l'administration aux États-Unis, et à plus petite échelle, au Canada.

Finalement, les praticiens ont fait valoir les liens solides qui existent entre les secteurs fonctionnels des organisations, même au cours des périodes « moins fructueuses » dans les relations sur le plan politique. Une coopération sur des sujets particuliers et souvent sur des questions techniques offre une base stable qui aide à maintenir des relations efficaces. Puisque très peu de questions, seulement les plus litigieuses, sont communiquées au niveau le plus élevé des relations, soit au niveau du premier ministre et du président, car le plus souvent il s'agit dans ce cas des questions les plus litigieuses, la majeure partie des contacts transfrontaliers sont effectués par les fonctionnaires au moyen des canaux de coopération.

⁶ Pour obtenir une description plus détaillée sur ce point, consulter l'ouvrage d'Edelgard Mahant et Graeme S. Mount, *Invisible and Inaudible in Washington: American Policies Toward Canada*, Vancouver, UBC Press, 1999.

1^{re} leçon : Cultiver les liens personnels dans la relation.

La confiance mutuelle est le fondement des relations efficaces entre le Canada et les États-Unis. Cet aspect est important à tous les niveaux, des réunions avec les directeurs des ministères et des organismes à la coopération entre les agents à la frontière. À cause de la nature complexe de la prise de décision au sein du gouvernement américain, l'accès est l'aspect le plus précieux. Un degré élevé de respect est nécessaire pour communiquer franchement les différences entre les deux pays.

2^e leçon : Avoir une bonne connaissance de vos homologues américains, ainsi que de leurs pouvoirs et des contraintes et restrictions auxquelles ils font face.

Une des tâches les plus difficiles que doit exécuter un représentant canadien qui entreprend le traitement d'un nouveau dossier bilatéral est de déterminer qui est la personne avec laquelle il doit communiquer à ce sujet. Les structures gouvernementales et les autorités des deux côtés de la frontière sont rarement les mêmes (consulter l'annexe II pour obtenir une description de base de ces différences). Au niveau fonctionnel, il est essentiel de travailler avec la personne appropriée et de déterminer d'abord qui est dans la meilleure position pour avoir une influence sur la question, que ce soit pour échanger de l'information ou pour faire progresser un dossier.

3^e leçon : Échanger de l'information dès le début avec les représentants américains au sujet du contexte et des intérêts du Canada.

Sauf dans de rares exceptions, les décideurs du gouvernement américain sont des professionnels et non des spécialistes des questions canadiennes. Ils sont formés pour offrir une expertise au niveau fonctionnel en tant qu'avocats, économistes ou planificateurs militaires, et ils n'ont probablement pas de connaissances spécialisées du Canada. Par conséquent, une grande partie de votre communication initiale sera de nature informative; elle consistera à expliquer l'opinion de votre gouvernement sur une question en particulier et à donner des renseignements sur le contexte général du régime politique canadien (p. ex. la dynamique entre le gouvernement fédéral et les provinces, les différences sur le plan linguistique et culturel). En même temps, les représentants canadiens doivent rapidement préciser leurs intérêts et leurs objectifs au cours de leur interaction avec leurs homologues américains. Les Américains, qui ont un style direct en matière de négociations, respectent les différences des autres lorsqu'elles sont clairement exprimées et qu'elles sont justifiées.

4^e leçon : Corriger les perceptions erronées à propos du Canada, en particulier celles véhiculées par les médias.

Étant donné le manque d'information qui caractérise la couverture médiatique du Canada au États-Unis, les perceptions erronées (p. ex. le mythe voulant que les terroristes liés aux événements du 11 septembre venaient du Canada) doivent être corrigées rapidement par les représentants canadiens avant qu'elles ne deviennent ancrées dans les croyances de la population. Cette démarche exige de communiquer avec les représentants américains appropriés afin de corriger ces fausses perceptions. Les représentants canadiens devraient aussi fournir des explications à leurs homologues américains au sujet des réussites du Canada relativement à des politiques et à des programmes particuliers qui ont une signification importante pour eux.



3

Canaux fonctionnels des relations

« Il faut encourager les représentants canadiens à mieux connaître leurs homologues américains même avant qu'un problème ne surgisse. Cette démarche constitue notre système d'alerte préventif pour éviter de devoir faire face à des problèmes plus importants. »

3) CANAUX FONCTIONNELS DES RELATIONS

Comme nous l'avons indiqué dans les chapitres précédents, une grande partie des interactions gouvernementales entre le Canada et les États-Unis sont effectuées par l'intermédiaire de canaux fonctionnels hautement spécialisés, comme une coopération en matière de réglementation ou une évaluation scientifique conjointe. En général, ces canaux fonctionnent de manière systématique et donnent lieu à une visibilité publique limitée. L'utilisation de ces canaux peut contribuer à atténuer un différend sur des questions avant qu'elles n'atteignent les niveaux stratégique ou politique.

Ces multiples canaux fonctionnels bilatéraux peuvent être répartis, de manière générale, en trois grandes catégories : les processus bilatéraux, les accords bilatéraux et les canaux multilatéraux. Vous trouverez, à l'annexe I du présent rapport, une description détaillée de ces canaux bilatéraux ainsi que des exemples à ce sujet.

PROCESSUS BILATÉRAUX

- Coalitions
- Conférences/ateliers de travail
- Commissions
- Commissions d'études
- Commissions ou groupes d'experts mixtes
- Groupes consultatifs
- Groupes de travail
- Groupes d'experts
- Échange de personnel
- Formation mixte
- Forums
- Opérations conjointes
- Programmes conjoints
- Rencontres ministre-secrétaire
- Réunions de législateurs
- Sommets
- Symposiums/colloques

Comme la liste précédente l'indique, les processus bilatéraux sont très variés en ce qui à trait aux relations Canada-États-Unis, allant des sommets officiels entre les chefs de gouvernement et les ministres aux réseaux non officiels de représentants. En réalité, une caractéristique de la plupart de ces processus bilatéraux est leur nature non officielle, qui privilégie la tenue de réunions spéciales ou axées sur un sujet particulier (par opposition à des réunions de nature institutionnelle) et l'échange d'information. La dimension non officielle de ces interventions est particulièrement importante, car elle permet d'effectuer une coopération efficace sans avoir à élaborer des règlements ou des ententes.

ÉTUDE DE CAS : GROUPE DE TRAVAIL CANADA-ÉTATS-UNIS SUR LE TRANSPORT TRANSFRONTALIER

Créé en 2002, ce groupe travaille à l'amélioration de la coordination et de la planification binationales et interinstitutionnelle liées aux infrastructures frontalières. Ce groupe organise des réunions plénières deux fois par année et convoque des réunions des sous-comités au besoin. Il rassemble des représentants d'un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux (Transports Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Affaires étrangères Canada, Commerce international Canada et Citoyenneté et Immigration), ainsi que des ministères provinciaux et territoriaux pertinents en matière de transport. La structure et l'approche de ce groupe sont relativement officieuses, particulièrement si on le compare avec son homologue, le groupe de travail États-Unis-Mexique.

Depuis la création de ce groupe de travail, ses membres se sont montrés désireux d'améliorer la coordination entre les agences d'inspection et de transport. Toutefois, des ruptures des liens interinstitutionnel et intergouvernementaux, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, peuvent s'avérer aussi problématiques que la coordination bilatérale elle-même.

La recherche de la table ronde a démontré que presque tous ces processus bilatéraux nécessitent la participation de multiples acteurs gouvernementaux des deux côtés de la frontière. Autrement dit, la plupart de ces canaux exigent aussi bien une collaboration horizontale (entre les ministères au sein des gouvernements) qu'une collaboration verticale (entre les ordres de gouvernements). Certains praticiens ont fait remarquer que la collaboration avec d'autres représentants canadiens peut être aussi difficile que celle entreprise avec un homologue américain. Pour obtenir une collaboration efficace, il faut en bout de ligne réunir des gens venant de différentes organisations et ayant des antécédents différents pour former des équipes et des réseaux qui ont un objectif commun et qui partagent une culture commune.

1. La mobilisation des équipes et des réseaux est une démarche essentielle pour démarrer un projet, en particulier lorsque les gens ont des intérêts qu'ils protègent jalousement. Les éléments qui contribuent au succès de cette démarche sont les suivants :

- leadership;
- travail d'équipe;
- compréhension et vocabulaire communs;
- confiance.

2. L'élaboration de cadres de travail communs aide à faire en sorte que tous les gens travaillent à l'atteinte d'un même objectif. Cette démarche comprend les éléments suivants :

- une compréhension et une base de connaissances communes des questions clés;
- une clarté des buts et des résultats communs souhaités, ainsi que des rôles et responsabilités;
- une planification et une production de rapports.

3. La création de structures de soutien peut aider les fonctionnaires à entretenir des relations durables. Les structures non officielles exigent moins de ressources, elles sont plus souples et moins contraignantes pour les membres (p. ex. les communautés de praticiens). Les structures officielles, qui incluent souvent des ententes écrites, exigent beaucoup de ressources mais elles sont plus précises (p. ex. les groupes de travail créés dans le contexte d'un protocole d'entente). Les éléments clés de cette démarche sont les suivants :

- examiner l'ensemble des structures appropriées possibles;
- créer une structure au moment stratégique;
- savoir que les structures officielles peuvent influencer la diffusion, la qualité et le caractère uniforme de l'information;
- reconnaître que malgré le fait qu'un projet ait une échéance finale, les structures devraient être conçues de manière à faciliter la création de relations à long terme.

4. Le maintien de l'impulsion initiale est essentiel, puisque les projets ont des hauts et des bas. Il est important de faire preuve de leadership afin de motiver les principaux acteurs, de véhiculer l'information pour obtenir un engagement continu de la part des gens et faire en sorte que le travail d'équipe soit chose courante. Les éléments vitaux de cette démarche sont les suivants :

- s'inspirer des petites réussites;
- effectuer un apprentissage continu;
- consentir des ressources financières en temps opportun;
- fixer des délais;
- reconnaître qu'un projet peut subir plusieurs transitions au cours de sa réalisation.

Adaptation de l'ouvrage de Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2001).

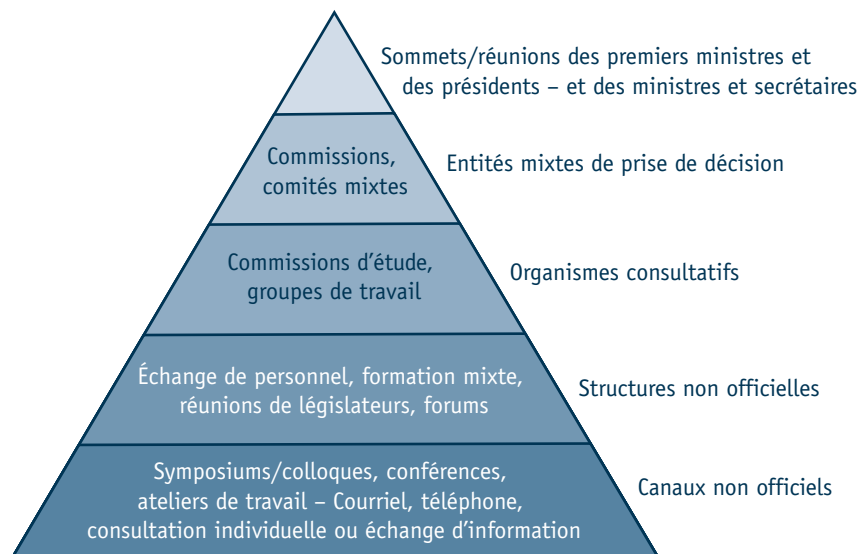
ENTENTES BILATÉRALES

- Traités
- Protocoles
- Protocoles d'entente
- Échanges de lettres/de notes
- Accords de reconnaissance mutuelle

La liste précédente – qui est décrite en détail à l'annexe I – met en lumière un certain nombre d'ententes bilatérales à caractère légal qui donnent à une relation une dimension plus officielle. Il est intéressant de noter que sauf dans le cas des traités, la plupart de ces ententes ne lient pas les parties en vertu du droit international. La plupart n'ont pas l'autorité d'un décret et ne sont donc pas destinées à constituer une obligation légale exécutoire. Néanmoins, elles déterminent les règlements importants ou les modèles de collaboration.

Les processus et les ententes ne sont pas mutuellement exclusifs. En fait, ils sont souvent liés. Une des formes d'ententes les plus courantes entre les ministères fonctionnels transfrontaliers est le protocole d'entente. Les protocoles d'entente décrivent en général une entente de principe, comme une entente visant à établir la tenue de réunions annuelles entre des représentants élus ou des représentants des opérations. Ils sont considérés habituellement comme étant de nature non officielle, mais ils constituent un moyen utile d'amorcer une collaboration future.

FIGURE 3 : LES PROCESSUS BILATÉRAUX : DE LA DIMENSION OFFICIELLE À LA DIMENSION NON OFFICIELLE



ÉTUDE DE CAS : PROTOCOLE D'ÉCHANGE D'INFORMATION ENTRE LA FEDERAL TRADE COMMISSION DES ÉTATS-UNIS ET LE BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA

En novembre 2002, la Federal Trade Commission (FTC) des États-Unis et le Bureau de la concurrence du Canada ont rendu officielle leur manière d'échanger des renseignements sur les plaintes des consommateurs et sur les enquêtes, avec l'objectif de poursuivre les auteurs de fraudes internationales avec plus d'efficacité. Le protocole, qui s'inspire d'ententes antérieures, n'est pas composé d'un simple document. Il inclut plutôt un plan de travail conjoint qui exige une intensification des communications et qui fixe des priorités en matière d'échange d'information et de coopération, il clarifie à l'intention des employés quels sont les renseignements qui peuvent être échangés en vertu des lois et règlements applicables, et fournit un modèle que chacun des organismes devra utiliser pour les demandes d'information.

Bien que ces deux organismes, le FTC et le Bureau de la concurrence, soient assujettis à certaines dispositions relativement au caractère confidentiel de l'information qui restreignent leur capacité d'échanger des renseignements liés aux enquêtes, le protocole sur le partage des renseignements demande aux employés des deux organismes de maintenir des liens sur une base régulière pour profiter au maximum de l'échange d'information et de la coopération tout en respectant les règlements établis en matière de confidentialité. En vertu d'une entente précédente en matière de confidentialité, le Bureau de la concurrence peut avoir accès à plus d'un demi-million de plaintes des consommateurs de la base de données Sentinel Consumer du FTC qui inclut les plaintes de Canadiens faites auprès du FTC par l'intermédiaire du centre d'appel PhoneBusters au Canada.

CANAUX MULTILATÉRAUX

En plus des accords et des processus bilatéraux, les canaux multilatéraux constituent un troisième secteur important d'interactions entre les gouvernements du Canada et des États-Unis. Une démarche conjointe pour l'élaboration de réglementation et la résolution de problèmes bilatéraux avec les États-Unis est souvent utilisée au sein des forums multilatéraux. Par exemple, 21 des 24 réunions entre le premier ministre Chrétien et le président Clinton, entre novembre 1993 et octobre 1999, ont eu lieu à l'occasion de réunions multilatérales. La collaboration avec les États-Unis par l'intermédiaire de forums multilatéraux est considérée comme étant une manière efficace de gérer des questions bilatérales.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sont peut-être les canaux multilatéraux les plus importants pour le Canada puisqu'ils permettent des contacts bilatéraux ainsi que des possibilités de résolution de conflits reliés à une multitude de secteurs économiques. D'autres organisations multilatérales importantes incluent les Nations Unies, l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le G8 et le forum de Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC). Au sein de ces organisations, le Canada et les États-Unis ont souvent des valeurs et des attentes quant aux résultats qui sont similaires. En aidant les États-Unis à communiquer leurs perspectives sur le plan international, lorsque leurs intérêts coïncident avec les nôtres, le Canada peut améliorer le contenu d'une entente et exercer une plus grande influence auprès des États-Unis.

5^e leçon : Communiquer avec les représentants des États-Unis de manière proactive.

La nature dispersée des organismes de décision au sein du gouvernement américain ainsi que des politiques concurrentielles sur le plan national et international empêchent souvent ce gouvernement de travailler selon une structure horizontale pour régler les questions canado-américaines. Une telle situation exige souvent que les ministères canadiens rédigent la plupart des ébauches de propositions et qu'ils aident leurs homologues à atteindre un consensus sur ces questions au sein du gouvernement des États-Unis. Les représentants américains sont plus enclins à collaborer lorsqu'il s'agit de trouver des solutions pratiques aux problèmes plutôt que de s'occuper de subtilités de nature diplomatique.

6^e leçon : Trouver des manières d'institutionnaliser ou de régulariser vos relations avec les représentants des États-Unis.

Une grande caractéristique du régime politique américain est la dispersion du pouvoir de décision entre les législateurs, les cadres supérieurs, les lobbyistes et plusieurs autres acteurs à l'extérieur du gouvernement. Le fait d'institutionnaliser ses relations avec les décideurs clés, que ce soit par l'intermédiaire d'accords ou de processus bilatéraux, peut contribuer grandement à attirer l'attention sur les questions canadiennes dans un contexte aussi indéfini et changeant. En règle générale, il est très utile de communiquer le plus tôt possible avec les représentants américains au cours du processus de prise de décision. Le fait de résoudre un différend au niveau de la réglementation, par exemple, peut éviter que ce différend n'atteigne les niveaux stratégique et politique.

7^e leçon : Ne pas négliger les aspects non officiels des relations.

Bien que les institutions puissent offrir des occasions aux représentants de se rencontrer, l'efficacité des relations repose, en dernier ressort, sur la qualité des relations individuelles. On fait naître la confiance en partageant l'information, en examinant de manière équitable les intérêts de l'autre partie et en contribuant de bonne foi à l'atteinte d'objectifs communs. Les réunions officielles ne sont pas toujours des tribunes idéales pour bâtir une confiance mutuelle. Lorsque c'est possible, les visites au Canada de représentants américains peuvent s'avérer très efficaces dans cette situation, car certains représentants américains ont peu de contacts directs avec le Canada.

8^e leçon : Profiter des forums multilatéraux pour tisser des liens avec des représentants américains.

Étant donné que le Canada fait partie des organisations internationales depuis très longtemps, les représentants canadiens peuvent donc, dans ce contexte, profiter des nombreuses occasions d'entrer en communication avec leurs homologues américains. La réputation du Canada en matière de neutralité peut aussi servir à bâtir des consensus, le cas échéant, entre les positions des États-Unis et celles des autres pays. Enfin, lorsqu'il est impossible d'atteindre un consensus entre les positions du Canada et des États-Unis par l'intermédiaire des canaux bilatéraux normaux, le Canada peut utiliser les canaux multilatéraux pour régler des différends (p. ex. par l'entremise de l'OMC pour les questions commerciales) ou travailler à l'atteinte d'un consensus sur le plan international (p. ex. la coopération internationale sur la réglementation à propos de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)).



4

Coordination des relations

4) COORDINATION DES RELATIONS

Étant donné que la coopération est très importante au niveau fonctionnel entre les spécialistes des relations canado-américaines, et vu les différences qui existent entre les régimes politiques du Canada et des États-Unis, est-il nécessaire de coordonner ces relations de manière plus officielle, et à quel degré? Il n'est pas surprenant de constater que l'opinion des Canadiens sur cette question a évolué considérablement, à mesure que les relations deviennent de plus en plus complexes.

Traditionnellement, les relations Canada-États-Unis étaient gérées selon un modèle de « diplomatie de chefs d'États » et, en ce sens, les relations entre les États étaient principalement la prérogative du président et du premier ministre, des ambassadeurs et des ministres des affaires étrangères. Les années Roosevelt-King ont constitué l'apogée de cette perspective; au cours de cette période, les échanges non officiels entre les deux chefs de gouvernement ont contribué à cimenter les accords en matière de commerce et de défense. Cette perspective s'appuyait sur un précepte fondamental voulant que les diplomates ne devaient jamais s'immiscer dans les affaires intérieures du pays hôte avec lequel ils étaient en relation. Le rapport Merchant-Heeney, publié en 1964, décrivait une vision un peu plus nuancée de cette question selon laquelle les relations bilatérales pourraient être entretenues au moyen de consultations à différents niveaux, tout en étant gérées par les ministères des affaires étrangères et de préférence au moyen d'une « diplomatie discrète ».⁷

Les relations entre les pays ont évolué considérablement depuis la parution du rapport Merchant-Heeney, en grande partie à cause de l'intégration continentale. Avec le temps, les sociétés sont devenues interdépendantes et étroitement liées les unes aux autres dans plusieurs secteurs. Les entreprises qui ont des intérêts au-delà des frontières doivent faire l'objet d'une réglementation internationale. Les maladies et les menaces à la sécurité sont des problèmes qui s'aggravent à cause de la facilité et de l'accessibilité du transport international; il faut donc effectuer une surveillance et prendre des mesures sur le plan international à ce sujet. Il y a aussi les problèmes environnementaux, comme les changements climatiques, qui doivent retenir l'attention à l'échelle mondiale. Par conséquent, bien des secteurs considérés auparavant comme étant nationaux exigent de plus en plus des solutions bilatérales ou multilatérales. Bien souvent les analystes des politiques, les responsables de la réglementation, les scientifiques, les législateurs et les autres représentants gouvernementaux ne peuvent agir de manière efficace aujourd'hui qu'en collaborant avec leurs homologues des autres pays.

Ainsi, le rôle des gouvernements en matière d'affaires étrangères devient de plus en plus complexe, spécialisé et différencié. Les relations internationales incluent maintenant une variété d'acteurs différents qui ont créé des réseaux avec leurs homologues à l'étranger pour diverses raisons. Dans l'ensemble, ces personnes mènent une large gamme d'activités qui n'ont jamais été exercées ou qui étaient largement exercées auparavant par des diplomates professionnels. Les ministères et les ministres des affaires étrangères jouent toujours un rôle important dans plusieurs secteurs, que ce soit en matière de politique des droits de la personne ou de sécurité internationale, pour gérer les questions « très délicates » sur le plan politique dans les relations entre les États. Néanmoins, les ministères

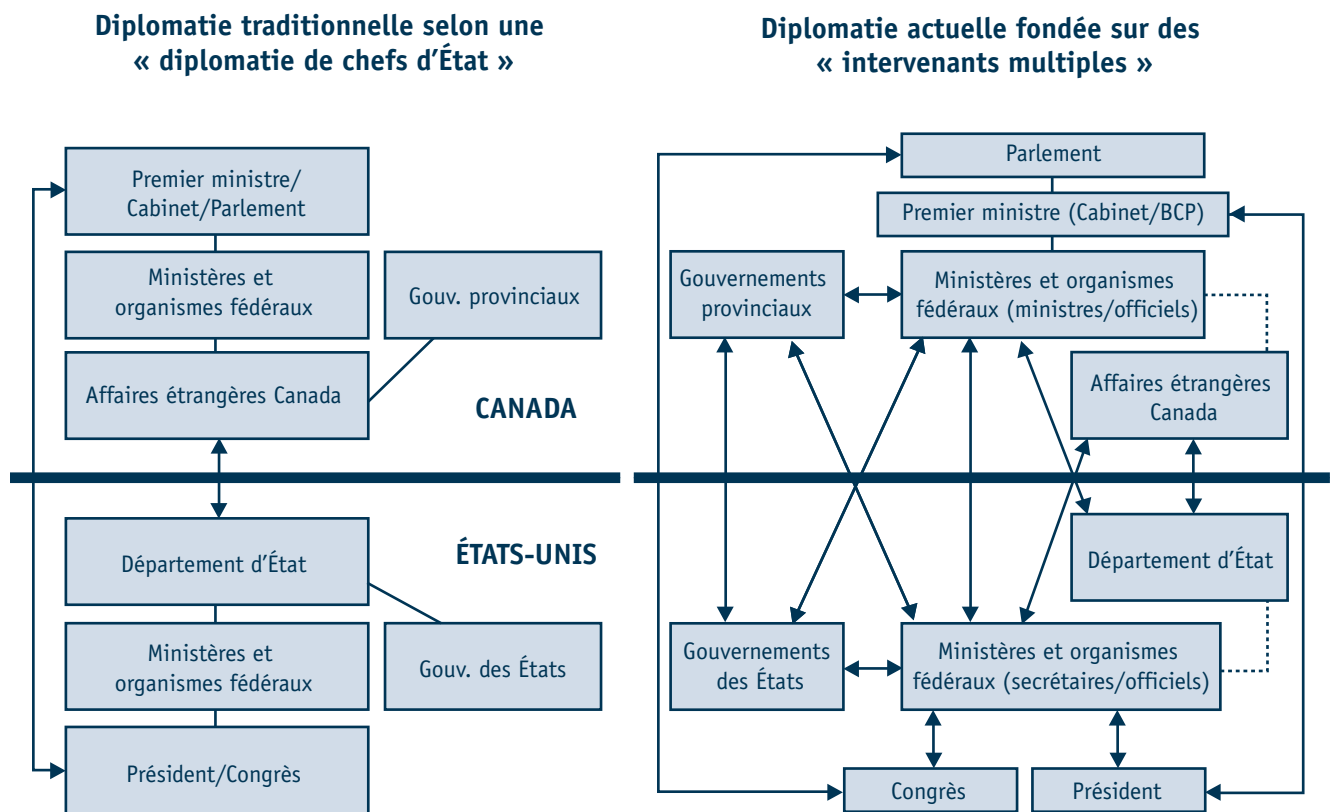
« On ne peut pas contrôler les priorités bilatérales – mais on peut faire en sorte de mieux coordonner les activités des acteurs canadiens. »

⁷ A.D.P. Heeney et Linvingstone T. Merchant. *Canada and the United States : Principles for Partnership*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

des affaires étrangères doivent maintenant travailler dans un contexte où les intervenants sont de plus en plus nombreux sur la scène internationale. Peu de situations illustrent mieux ce point que les interrelations de ces multiples canaux de collaboration qui incluent les ministères et les organismes sectoriels au Canada et aux États-Unis.

La multiplication des acteurs internationaux soulève un nouveau défi en matière de coordination. La plupart des spécialistes des relations canado-américaines croient qu'aucun gouvernement ne peut « gérer », à lui seul, les relations avec les États-Unis. Ces relations sont trop complexes et incluent trop d'intervenants (comme les gouvernements fédéraux et provinciaux, le secteur privé et les organisations non gouvernementales). La plupart de ces spécialistes croient qu'il n'est pas souhaitable d'effectuer une gestion excessive de ces relations, car une telle situation entraînerait un manque de souplesse relativement aux accords actuellement en vigueur. Néanmoins, il est quand même nécessaire d'effectuer une coordination minimale de ce nombre sans cesse croissant d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux et de les orienter.

FIGURE 4 : APPROCHES LIÉES À LA COORDINATION DES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES



Présentement, il existe un certain nombre de coordonnateurs clés dans le domaine des relations bilatérales au niveau fédéral. Il est essentiel que les praticiens des relations étrangères connaissent bien ces personnes et ces organisations.

PRINCIPAUX COORDONNATEURS EN MATIÈRE DE RELATIONS BILATÉRALES

Le Cabinet du Premier ministre (CPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP)

- La grande priorité accordée aux relations avec les États-Unis a exigé que les questions les plus critiques et les plus délicates soient gérées par le premier ministre (plutôt que par le ministre des Affaires étrangères).
- Le premier ministre est appuyé, au sein du BCP, par le conseiller en politique étrangère qui communique directement avec l'ambassade des États-Unis et les cadres supérieurs de la Maison-Blanche.
- Le conseiller en politique étrangère aide aussi à coordonner les communications entre les principaux ministres qui traitent aussi de questions liées aux relations Canada-États-Unis (p. ex. le ministre des Affaires étrangères, le ministre du Commerce international et le ministre de la Défense).
- Le conseiller national pour la sécurité du BCP joue aussi un rôle important, qui est d'informer le premier ministre sur les questions de sécurité bilatérales.
- En décembre 2003, on a créé un nouveau Comité du Cabinet responsable des relations canado-américaines qui est présidé par le premier ministre et dont le rôle est d'assurer l'établissement d'une approche intégrée à l'échelle gouvernementale relativement aux questions Canada-États-Unis.

Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada (administration centrale)

- La Direction générale de l'Amérique du Nord du ministère des Affaires étrangères (à l'administration centrale) aide à coordonner les différents acteurs de la politique étrangère, incluant ceux en mission diplomatique aux États-Unis et au Mexique, et aussi ceux qui travaillent dans les ministères et organismes canadiens. Trois des quatre divisions de cette direction sont dédiées aux relations avec les États-Unis (la Direction des relations générales avec les États-Unis, la Direction des relations transfrontalières avec les États-Unis, et la Direction de l'expansion des affaires aux États-Unis).
- D'autres directions générales jouent un rôle clé dans la coordination des relations avec les homologues américains, en particulier les directions générales liées à la politique commerciale et à la sécurité internationale.

Missions canadiennes aux États-Unis

- L'ambassade du Canada aux États-Unis joue un rôle essentiel en rassemblant des renseignements politiques à Washington, en fournissant des conseils à Ottawa et en faisant valoir les intérêts canadiens à travers ses réseaux de contacts. Elle travaille étroitement avec les ministères sectoriels fédéraux sur les questions américaines. Plusieurs ministères et organismes sectoriels ont du personnel en détachement à l'ambassade (p. ex. le Service canadien du renseignement de sécurité, la Défense nationale, la GRC, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Citoyenneté et Immigration).
- L'ambassadeur du Canada aux États-Unis est la présence concrète du Canada à Washington. Cet ambassadeur jouit d'accès privilégiés mais doit ordinairement, pour se faire, être perçu comme étant directement lié aux décideurs du Canada.

- En vertu de l'Initiative de représentation accrue aux États-Unis, la représentation du Canada deviendra plus importante et le nombre de ses bureaux passera de 15 à 22 à l'automne 2004. En plus de l'ambassade, ces bureaux incluront treize consulats généraux (Atlanta, Boston, Buffalo, Chicago, Dallas, Denver, Detroit, Los Angeles, Miami, Minneapolis, New York, San Francisco et Seattle) ainsi que huit consulats et bureaux commerciaux (Anchorage, Houston, Philadelphie, Phoenix, Princeton, Raleigh, San Diego et San Jose). On prévoit mettre en place des consuls honoraires dans des villes importantes des États-Unis où le Canada n'a pas de bureau officiel. L'Initiative favorisera aussi la tenue de consultations avec les gouvernements provinciaux et les autres ministères fédéraux afin de définir les priorités de ces missions.
- L'ambassade du Canada a aussi créé un secrétariat législatif et de défense des intérêts canadiens (qui sera en fonction à l'automne 2004) et qui travaillera avec les provinces, les territoires et les parlementaires pour planifier et soutenir les nouvelles activités de rayonnement de nos représentants politiques auprès des membres du Congrès américain et de ceux qui les influencent.

Bureaux internationaux au sein des ministères sectoriels

- La plupart des ministères fédéraux importants et de taille moyenne (ainsi que quelques ministères provinciaux) ont créé des sections internationales qui sont intégrées habituellement aux secteurs de politique stratégique ou ministérielle.
- Plusieurs de ces ministères à vocation interne ont acquis une expertise interne en politique commerciale et en développement du commerce. Beaucoup ont aussi élaboré des cadres stratégiques visant à fixer des priorités relativement à leurs activités internationales.

Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

- L'ALENA (et l'Organisation mondiale du commerce) gouvernent les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis.
- L'orientation politique de l'ALENA est fournie par les ministres par l'intermédiaire de la Commission de l'ALENA. Les sous-ministres du Commerce de l'ALENA se rencontrent deux fois par année pour surveiller attentivement le travail d'environ trente groupes de travail, comités et organes subsidiaires de l'ALENA pour assurer la mise en œuvre et l'administration efficaces de l'ALENA.
- Le Secrétariat de l'ALENA, qui inclut les sections du Canada, des États-Unis et du Mexique, est responsable de l'administration des dispositions en matière de règlement de différends de l'Accord.
- Deux institutions ont aussi été créées en vertu des accords complémentaires à l'ALENA pour améliorer la collaboration transfrontalière sur des questions sectorielles (la Commission pour la coopération en matière d'environnement et la Commission pour la coopération en matière de travail).

Suite à la page 34

Institutions bilatérales spécialisées qui ont des fonctions d'enquête ou qui jouent un rôle s'apparentant à celui d'un organisme d'arbitrage

- Plusieurs organisations bilatérales à caractère plus ou moins supranational ont été mises sur pied, et plusieurs d'entre elles ont été créées initialement pour régler des différends sur des questions litigieuses de gestion des ressources. Ces organisations incluent la Commission mixte internationale (1912), la Commission internationale du flétan du Pacifique (1923), la Commission de la frontière internationale (1925), la Commission des pêcheries des Grands Lacs (1955) et la Commission du saumon du Pacifique (1985).

Gouvernement des États-Unis

- La Maison-Blanche joue un rôle important (quoique de manière intermittente) dans la coordination des ministères administratifs et des organismes clés sur les questions liées au Canada. Il est généralement reconnu que l'influence et le bon vouloir du président sont des atouts considérables pour une puissance étrangère. Le nouveau ministère de la sécurité intérieure (Department of Homeland Security) joue un rôle de plus en plus important dans plusieurs enjeux canado-américains.
- Le département d'État coordonne présentement les affaires canadiennes par l'intermédiaire d'un de ses six bureaux (Western Hemisphere Affairs). À l'instar du gouvernement du Canada, toutefois, la plupart des liens fonctionnels sont habituellement établis directement entre les ministères et les organismes et leurs homologues canadiens.
- L'ambassade des États-Unis à Ottawa fournit des renseignements essentiels et des conseils à la Maison-Blanche et au département d'État sur les questions canadiennes et travaille aussi à l'avancement des intérêts américains. Elle travaille aussi fréquemment avec les ministères et organismes canadiens qui ont besoin de soutien pour traiter avec leurs homologues américains. Des employés venant de quinze autres organismes gouvernementaux (c.-à-d. qui ne font pas partie du département d'État) sont affectés à l'ambassade. De plusieurs façons, elle reflète l'ambassade canadienne à Washington.
- Le gouvernement des États-Unis conserve sept consulats généraux dans l'ensemble du Canada (Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Montréal, Québec et Halifax).

« Puisque le gouvernement américain est imposant et possède beaucoup de ressources, nous devons travailler plus intelligemment, rapidement et de façon plus délibérée afin d'affirmer nos intérêts »

La plupart des praticiens canadiens croient qu'une « aisance dans les relations horizontales » au sein du gouvernement fédéral est un atout considérable pour le Canada, et cette habileté doit être exploitée pour en tirer le plus d'avantages possible. Les praticiens ont indiqué aux membres de la table ronde que les ministères et organismes canadiens tendent à se concentrer davantage sur une structure de relations horizontales, contrairement à leurs homologues américains. Cette attitude est en grande partie liée à la nature plus dispersée de l'élaboration des politiques à Washington; on peut penser par exemple au rôle très important du Congrès dans la prise de décision et à la structure du Cabinet qui est moins collégiale qu'ici. Elle est liée aussi à l'importance relative que chaque pays accorde à ses relations avec les autres; les États-Unis n'accordent simplement pas autant d'importance au Canada que le Canada en accorde aux États-Unis. Une plus grande cohésion et une meilleure concentration permettent de compenser ce désavantage lié à la taille du Canada.

ÉTUDE DE CAS : DÉCLARATION SUR LA FRONTIÈRE INTELLIGENTE, 2001.

La Déclaration sur la frontière intelligente ainsi que le plan d'action en trente points qui l'accompagne constituent une réponse immédiate aux événements du 11 septembre 2001. Ces documents étaient destinés à régler les questions canadiennes sur la sécurité et les problèmes politiques américains au sujet de la frontière nord des États-Unis. La Déclaration, ébauchée au Canada et présentée aux États-Unis pour discussion, mettait l'accent sur le lien qui existe entre la prospérité et la sécurité.

La réussite de l'élaboration de la Déclaration provient de la coordination effectuée par le nouveau groupe de travail sur les frontières qui fait partie du Bureau du Conseil privé (BCP). Les représentants du BCP ont rassemblé un certain nombre d'idées et de projets stratégiques que les ministères et organismes fédéraux clés ayant des responsabilités liées aux frontières (comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration, Affaires étrangères Canada, Commerce international Canada, Solliciteur général et Transports Canada) ont élaborés depuis presque une décennie, de concert avec leurs nombreux homologues américains.

De plus, en nommant un vice-premier ministre ayant des responsabilités dans la gestion des frontières, le Canada a démontré une volonté politique de sécuriser les frontières tout en les gardant ouvertes à la circulation et a fait valoir auprès des Américains l'importance que le Canada accorde à cette question.

9^e leçon : Faire en sorte, autant que possible, que les Canadiens transmettent un message unique aux Américains.

Un des avantages du Canada dans ces relations est sa capacité de faire en sorte que ses ressources bureaucratiques, qui sont en nombre limité, travaillent à l'atteinte d'un objectif commun. Cette démarche exige souvent une coordination et un consensus entre les acteurs canadiens. Si les Canadiens n'expriment pas un message unanime dans leurs communications avec les représentants américains, ces derniers peuvent tirer avantage de leurs divisions. La consultation est un outil essentiel (consulter la 10^e leçon).

10^e leçon : Partager l'information et échanger les renseignements sur les questions canado-américaines avec vos homologues canadiens.

Étant donné qu'il existe un grand nombre de spécialistes des questions américaines au sein des ministères et organismes canadiens, les praticiens doivent partager l'information ainsi que leurs réflexions à la suite de leurs interactions avec les représentants américains. Les principaux coordonnateurs des relations – comme Affaires étrangères Canada, Commerce international Canada, l'ambassade et les consulats du Canada – devraient être informés sur une base régulière des activités des ministères sectoriels aux États-Unis. Les ministères sectoriels devraient aussi connaître les analyses stratégiques et économiques réalisées par les missions canadiennes aux États-Unis.

11^e leçon : Être sensibilisé au fait que pratiquement chaque question des relations exige d'adopter une approche particulière.

Étant donné qu'il existe un grand nombre d'acteurs dans ces relations (ministères, divers ordres de gouvernement, secteur privé, etc.), les représentants canadiens devraient être sensibilisés au fait que chaque question exige la mise en place d'un réseau différent d'acteurs et que, par conséquent, il faut adopter une approche particulière. Les coordonnateurs des relations devraient fournir une orientation et un soutien aux représentants des ministères sectoriels. Parallèlement, ils doivent reconnaître les contraintes liées à la définition d'une importante stratégie globale pour promouvoir les intérêts nationaux et régionaux.



5

**Collaboration
provinciale,
territoriale et
intergouvernementale**

5) COLLABORATION PROVINCIALE, TERRITORIALE ET INTERGOUVERNEMENTALE

FONDEMENT DE LA PARTICIPATION DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES AUX AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Selon l'opinion d'un universitaire, les provinces et les territoires du Canada sont probablement les gouvernements infranationaux les plus actifs dans le monde.⁸ Les gouvernements provinciaux, toutes proportions gardées, dépensent plus de ressources pour les programmes internationaux et y consacrent plus de personnel que les gouvernements des États américains. Cette motivation des provinces à s'engager dans les affaires internationales est en partie attribuable à leur situation géographique. Trois Américains sur quatre vivent dans un État qui n'a de frontière ni avec le Canada, ni avec le Mexique; par contre, 96 % des Canadiens vivent dans les sept provinces qui ont une frontière commune avec les États-Unis.

L'engagement provincial dans le domaine des affaires étrangères découle en partie du vide constitutionnel à ce sujet. Les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, c'est-à-dire les dispositions qui énumèrent la division des pouvoirs, n'attribuent pas de manière explicite les compétences en matière d'affaires étrangères au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux. Étant donné qu'il n'y a aucune interdiction sur le plan constitutionnel d'exercer des activités internationales, les gouvernements provinciaux du Canada cherchent à promouvoir et à protéger leurs intérêts à l'étranger. En général, les gouvernements provinciaux et territoriaux travaillent activement et depuis longtemps dans le domaine des « affaires étrangères », par l'intermédiaire de projets visant le développement économique (comme les missions commerciales) ou de collaboration sectorielle avec les gouvernements étrangers (comme la gestion des voies navigables avec un État voisin). Habituellement, les gouvernements provinciaux et territoriaux évitent les questions qui touchent à la « politique étrangère », comme les droits de la personne et la sécurité internationale, qui sont réglées par le gouvernement fédéral. Bien que les secteurs des affaires étrangères et de la politique étrangère soient très proches, il est généralement utile de les distinguer, en déterminant les principales compétences internationales des différents ordres de gouvernement.

NATURE DE LA COLLABORATION ENTRE LES PROVINCES ET LES ÉTATS

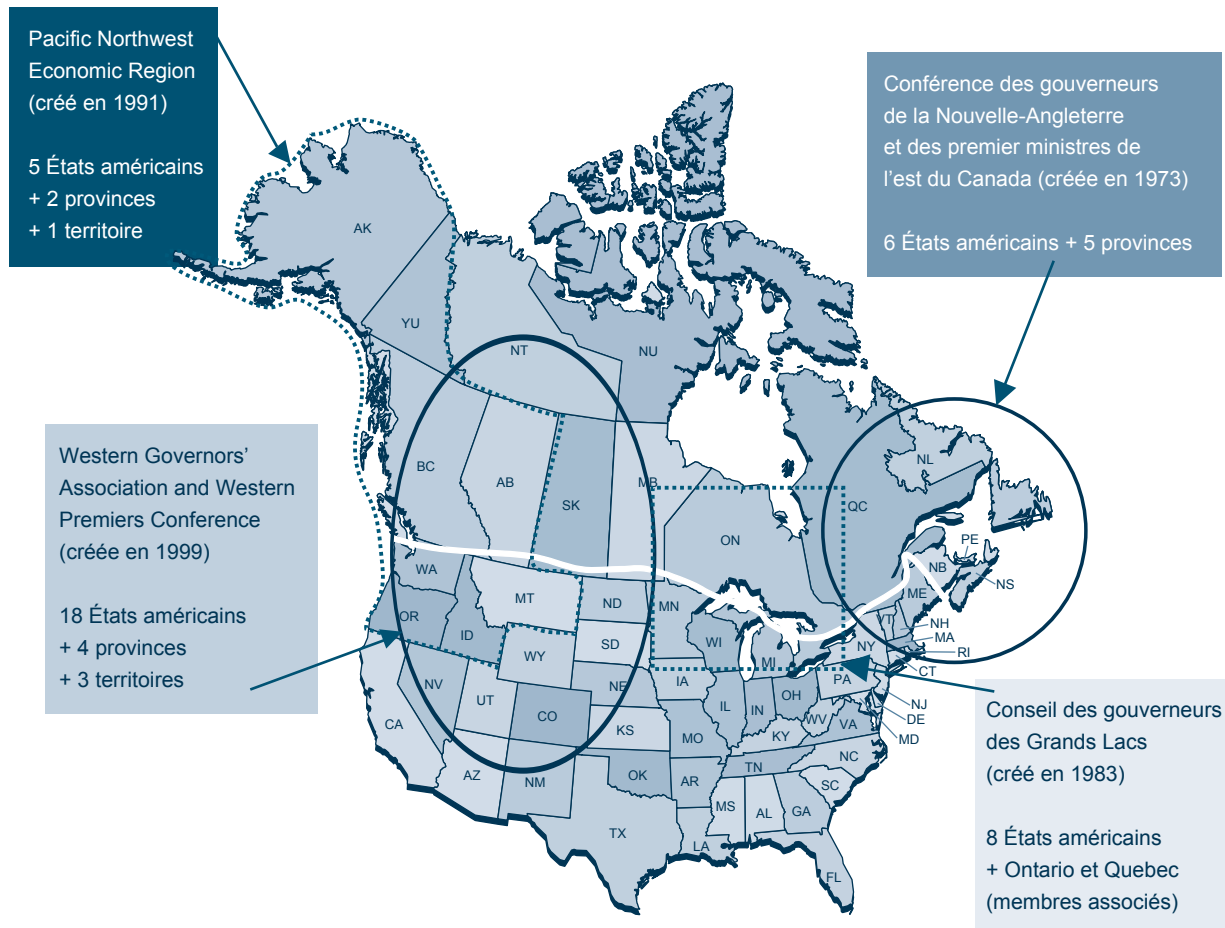
Les gouvernements provinciaux et territoriaux, dans leurs relations avec leurs homologues américains, sont habituellement structurés selon un modèle semblable à celui du gouvernement fédéral, mais à plus petite échelle. Les ministères et organismes responsables gèrent la plupart des interactions avec les gouvernements des États américains sur les questions sectorielles. Le recueil d'information fournit un exemple représentatif de ces canaux de coopération établis dans toutes les provinces et dans tous les territoires. Il existe fondamentalement trois types de liens avec leurs homologues américains sur les questions sectorielles : les canaux multi-États et multisectoriels (p. ex. la participation aux réunions de l'Association des gouverneurs nationaux ou de la Conférence nationale

8 Earl H. Fry, *The Role of Sub-National Governments in North American Integration*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004, p. 11.

des législatures d'État), des canaux multi-États et axés sur certains secteurs (p. ex. les accords de coopération sur les incendies de forêt), et les canaux bilatéraux (p. ex. les accords de coopération États-provinces). Il faut préciser que certaines provinces entretiennent aussi des relations directes avec le gouvernement fédéral américain sur des questions particulières, comme dans le cas de l'Alberta qui a entretenu des relations récemment sur l'énergie et sur l'exportation de viande bovine aux États-Unis. Ces consultations sont en grande partie menées de concert avec le gouvernement fédéral canadien.

Plusieurs organisations régionales qui rassemblent des premiers ministres canadiens et des gouverneurs américains sont d'importants leviers en matière de relations sous-nationales entre les deux pays. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (créée en 1973) est le rassemblement régional le plus avancé. Elle dirige un certain nombre de comités de représentants provinciaux et des États qui ont pour rôle d'examiner les questions sectorielles (p. ex. l'énergie, l'environnement et le développement économique). D'autres organisations plus récentes sont le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et la Western Governors' Association. Une organisation qui diffère légèrement des ces regroupements régionaux est la Pacific Northwest Economic Region (PNWER). Créée en 1991, la PNWER est un partenariat public-privé dont les membres proviennent de huit gouvernements infranationaux participants et du secteur privé.

FIGURE 5 : REGROUPEMENTS BILATÉRAUX RÉGIONAUX



Comme nous l'avons indiqué précédemment, le réseau le plus important de relations infranationales Canada-États-Unis est formé de fonctionnaires au niveau opérationnel. La plus grande partie de ces liens fonctionnels est fortement décentralisée au sein de chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux. Une coordination limitée est exercée au Bureau du premier ministre et bien souvent au sein du ministère ou de l'agence des Affaires étrangères. La province qui exerce la coordination la plus importante est le Québec, par l'intermédiaire de son ministère des Relations internationales. Le tableau suivant fournit un aperçu de l'organe de coordination de chacun des gouvernements, ainsi qu'une brève description de ses responsabilités.

COORDINATION PROVINCIALE ET TERRITORIALE DES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Province/ Territoire	Ministère/agence responsable des relations Canada-États-Unis ou des affaires internationales	Responsabilités
Colombie-Britannique	Ministère d'État aux Relations intergouvernementales avec le soutien d'un Secrétariat aux Relations intergouvernementales.	Un petit groupe d'employés travaillent avec les ministères responsables afin de fournir des conseils stratégiques et politiques sur les activités internationales.
Alberta	Ministère des Relations internationales et intergouvernementales	Deux sections ont un rôle important relativement aux questions internationales (relations internationales et politiques commerciales). Le ministère responsable du Développement économique gère le travail de représentants albertains à l'étranger. Il est possible que l'Alberta crée un bureau de l'Alberta au sein de l'ambassade du Canada à Washington.
Saskatchewan	Ministère des Relations gouvernementales et des Affaires autochtones et sous-ministre adjoint en tant que personne-ressource en matière de commerce et de relations internationales.	La petite Direction des relations internationales a un rôle général de coordination ainsi que des responsabilités liées aux dossiers américains.
Manitoba	Le premier ministre est ministre des Relations fédérales-provinciales avec le soutien du sous-ministre des Relations fédérales-provinciales.	Les responsabilités sont liées aux politiques commerciales, à la promotion commerciale et aux voyages ministériels. Le bureau aide à coordonner les activités internationales des ministères responsables.
Ontario	Bureau des relations internationales et du protocole, au sein du ministère des Affaires intergouvernementales. Le premier ministre agit comme ministre.	Le Bureau assume un peu la coordination des activités internationales qui, pour la plupart, sont confiées aux ministères responsables. L'Ontario maintient en poste un représentant au Consulat canadien général à New York (qui est sous l'autorité du ministre du Développement économique et du Commerce).

Québec	Ministère des Relations internationales	Le Ministère a créé des bureaux géographiques et des bureaux fonctionnels, ainsi que des sections juridiques et d'affaires publiques. Elle conserve une <i>délégation générale</i> (New York), trois <i>délégations</i> (Boston, Chicago et Los Angeles), deux <i>bureaux</i> (Atlanta et Miami) et un <i>bureau de tourisme</i> à Washington, DC. Environ 70 personnes travaillent spécialement aux questions américaines au bureau général et aux États-Unis.
Nouveau-Brunswick	Le premier ministre agit comme ministre des Affaires intergouvernementales et le ministère des Affaires intergouvernementales couvre les affaires internationales.	Le premier ministre aide à la coordination des questions internationales avec les ministères responsables. Entreprises Nouveau-Brunswick est l'agence gouvernementale chargée de la politique commerciale, de la promotion en matière d'exportations et d'investissements et de l'immigration.
Nouvelle-Écosse	Le premier ministre agit comme ministre des Affaires intergouvernementales et le sous-ministre est responsable des questions FPT et des questions internationales.	Deux directions générales s'occupent principalement des questions internationales, incluant les réunions entre les premiers ministres et les gouverneurs, les interactions avec l'ambassade du Canada à Washington, le consulat à Boston et les politiques commerciales.
Île-du-Prince-Édouard	Le premier ministre agit comme ministre des Affaires intergouvernementales. Le coordonnateur des affaires intergouvernementales travaille à même le Bureau du conseil exécutif et traite les questions FPT.	Un petit groupe d'employés s'occupent de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada ainsi que de la participation du premier ministre à Équipe Canada pour l'Atlantique. Il travaille étroitement avec les ministères responsables aux questions internationales.
Terre-Neuve-et-Labrador	Ministre des Affaires intergouvernementales avec le soutien du Secrétariat aux affaires intergouvernementales et le sous-ministre adjoint est désigné comme personne-ressource concernant les questions internationales.	Les ministères et organisations sectoriels coordonnent habituellement les relations Canada-États-Unis. Les Affaires intergouvernementales aident souvent à l'élaboration du matériel d'information nécessaire.
Yukon	Bureau du conseil exécutif incluant un directeur des Affaires intergouvernementales.	Le Bureau coordonne un peu les relations ministérielles avec les représentants américains. La plus grande partie des relations Yukon-Alaska sont entretenues directement par les ministères et organisations sectoriels.

Suite à la page 42

Territoires du Nord-Ouest	Ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales et Planification stratégique.	Les T.N.-O. entretiennent peu de relations avec les États-Unis. Ces relations sont effectuées directement par le ministère.
Nunavut	Le premier ministre agit comme ministre des Affaires intergouvernementales avec le soutien du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales.	Le Nunavut entretient peu de relations officielles avec les États-Unis. Ces relations sont effectuées directement par le ministère. Une petite équipe travaille avec les ministères responsables pour fournir des conseils stratégiques sur les activités internationales.

Même si l'objet de la recherche effectuée par la table ronde n'était pas d'examiner particulièrement la nature de la collaboration transfrontalière aux niveaux local et municipal, il est évident que de telles relations sont entretenues par l'intermédiaire de nombreux canaux, y compris, par exemple, des ententes jumelées, des activités de promotion commerciale et des conférences professionnelles (p. ex. des conférences destinées à des planificateurs du sol ou à des administrateurs municipaux). De plus, on a créé un nombre important d'institutions binationales au niveau local pour régler des questions typiquement régionales, comme celles liées au tourisme ou à l'environnement. Une des institutions les plus en vue est l'Association internationale des Maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

ÉTUDE DE CAS : L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT

Depuis 1987, l'Association réunit des personnes de huit États américains et de deux provinces canadiennes qui sont maires de villes riveraines du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Cette organisation a comme vision de former une coalition binationale qui travaillera activement avec les gouvernements fédéral, des États et des provinces pour faire progresser la protection et la restauration de l'écosystème des Grands Lacs et pour participer activement au règlement des questions régionales liées à la gouvernance, à l'économie et à la science.

Les maires se réunissent à l'occasion de la conférence annuelle à laquelle sont invités des experts et d'autres intervenants. Ils adoptent des positions concertées et font des recommandations sur le niveau des eaux, le transport, le développement commercial, les travaux de dragage, le développement du secteur riverain, la qualité de l'eau, le tourisme ainsi que d'autres sujets.

COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE SUR LES QUESTIONS CANADO-AMÉRICAINES

La collaboration fédérale-provinciale-territoriale sur les questions bilatérales est très étendue. Elle est attribuable en grande partie au fait qu'il existe des secteurs de compétence parallèles (l'agriculture et l'immigration) et des secteurs où il y a chevauchement des responsabilités (comme l'environnement, les ressources naturelles, le maintien de l'ordre et le transport). La consultation et la collaboration liées à ces questions fonctionnelles sont souvent effectuées par les unités intergouvernementales des ministères responsables ayant des fonctions spécialisées, en particulier au niveau fédéral.

Un autre motif important de collaboration intergouvernementale est la politique commerciale internationale. Même si la négociation des accords et des traités commerciaux relève de la compétence fédérale, les gouvernements provinciaux sont souvent appelés à en effectuer la mise en œuvre, en particulier lorsque des dispositions de ces accords relèvent de leur autorité. À ce titre, la consultation fédérale-provinciale est maintenant effectuée avant et pendant la formulation de la politique commerciale. Des exemples de consultation incluent les réunions annuelles entre le ministre du Commerce international et ses homologues provinciaux et territoriaux, ainsi que les réunions trimestrielles du comité de travail fédéral-provincial-territorial en matière de commerce (C-commerce).

Plusieurs regroupements intergouvernementaux très efficaces et innovateurs rassemblent des représentants fédéraux, provinciaux et américains. Le tableau suivant fournit des exemples à ce sujet.

EXEMPLES DE COLLABORATION TRIPARTITE SUR LES QUESTIONS CANADO-AMÉRICAINES

Groupe consultatif provinces/États sur les questions agricoles

Créé au milieu des années 1990, ce groupe a reçu le mandat d’agir comme forum consultatif pour le Comité consultatif Canada-États-Unis sur l’agriculture. Les participants canadiens incluent les ministères provinciaux de l’Agriculture, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu’Affaires étrangères Canada. Les représentants américains incluent les chefs des départements d’État à l’agriculture. Les membres de ce groupe consultatif se rencontrent une fois par année et au besoin pour régler des questions commerciales importantes en matière d’agriculture.

Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis

Créé en 1997, ce forum est dirigé par le ministre de Sécurité publique et Protection civile Canada et par le secrétaire à la Justice des États-Unis; il rassemble des partenaires des provinces, des États et des partenaires locaux. De nombreux sous-groupes (en matière de renseignements, de renforcement des frontières, de crime organisé, de poursuites judiciaires, d’interopérabilité, de fraude liée au marketing de masse) sont aussi actifs tout au long de l’année. Le forum a contribué à améliorer l’échange d’information et la coopération entre le Canada et les États-Unis relativement au maintien de l’ordre avec l’objectif d’enrayer le terrorisme et le crime organisé.

Groupe international de gestion des urgences

Ce groupe a été créé en 1998 par l’intermédiaire d’une résolution (et d’un protocole d’entente subséquent) prise lors de la Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l’Est du Canada. Ce groupe rassemble deux fois par année des représentants fonctionnels provinciaux et des États qui relèvent d’autorités en matière de gestion des urgences. Ces gens communiquent fréquemment entre les réunions, au besoin, et on invite souvent à ces réunions des représentants des ministères fédéraux et du secteur privé.

PROVINCES, TERRITOIRES ET COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE : LEÇONS À RETENIR

12^e leçon : Connaître les différences régionales qui existent aux États-Unis.

Le vieil adage voulant que « la vraie politique se vive au niveau local » est une réalité aux États-Unis. Étant donné le bref mandat de deux ans des représentants américains et la tradition voulant que les sénateurs américains soient les défenseurs des intérêts régionaux, les législateurs américains sont très réceptifs aux intérêts locaux. Les représentants canadiens doivent connaître les répercussions de la dynamique locale sur la politique nationale, et l'inverse.

13^e leçon : Chercher à résoudre les problèmes au niveau régional avant qu'ils n'atteignent le niveau national.

Il faut encourager la collaboration province-État sur un éventail de questions. Le fait de cerner les problèmes et de les résoudre à l'échelle régionale est beaucoup plus efficace que de laisser ces problèmes atteindre le niveau national car, à ce stade, les intérêts multiples peuvent marginaliser le message du Canada.

14^e leçon : Profiter de la synergie de la collaboration intergouvernementale en matière de questions bilatérales.

Les gouvernements canadiens, en général, ont une bonne connaissance des disparités régionales aux États-Unis à cause du réseau de consulats canadiens, des nombreuses relations entre les provinces et les États et des réseaux d'information régionaux non officiels. Il est essentiel que les représentants canadiens, à tous les niveaux, partagent ces connaissances spécialisées. Il est également important que les gouvernements canadiens diffusent un message unanime dans leurs communications avec les gouvernements américains, autant qu'il est possible (voir la 9^e leçon).



6

**Compréhension
du régime politique
des États-Unis
et création de liens
avec ce régime**

6) COMPRÉHENSION DU RÉGIME POLITIQUE DES ÉTATS-UNIS ET CRÉATION DE LIENS AVEC CE RÉGIME

Tous les représentants gouvernementaux qui échangent avec les États-Unis doivent avoir une compréhension fondamentale des institutions et des normes d'élaboration des politiques des États-Unis. Les praticiens ont rappelé aux membres de la table ronde qu'au moment d'une crise, il est toujours trop tard pour acquérir des connaissances à propos des États-Unis. Bien que ces deux nations aient des structures politiques qui soient passablement les mêmes (p. ex. ce sont des systèmes fédéraux), et des valeurs semblables (p. ex. le respect pour la démocratie et la primauté du droit), les différences relativement à la structure constitutionnelle et à la culture politique mènent souvent à des écarts importants en ce qui a trait au processus d'élaboration des politiques et aux résultats souhaités. Vous trouverez à l'annexe II un examen détaillé des différences constitutionnelles et institutionnelles entre le Canada et les États-Unis. Le présent chapitre est axé sur les connaissances que les praticiens canadiens doivent acquérir pour traiter efficacement les questions américaines.

PRIORITÉS DIVERGENTES EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

À cause d'impératifs à l'échelle mondiale et de préoccupations historiques, le gouvernement des États-Unis aborde les relations canado-américaines en fixant des priorités particulières en matière de politique étrangère. La sécurité et la défense, de manière générale, ont toujours été la préoccupation bilatérale clé des représentants des États-Unis. Le Canada, de manière générale, a toujours examiné de près l'accès aux activités commerciales, en raison de ses relations économiques très importantes avec les États-Unis et parce qu'une proportion de son PIB repose sur ses relations commerciales. Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater que les accords entre ces deux pays sont parfois difficiles à conclure; même dans des situations où les intérêts ne sont pas diamétralement opposés, les deux gouvernements ont des priorités différentes en matière de politique étrangère.

ASYMÉTRIE DES INSTITUTIONS

Il existe deux différences majeures entre les régimes politiques du Canada et des États-Unis qui compliquent grandement les relations fonctionnelles entre ces deux pays. La première différence est le rôle prépondérant – contrairement à la situation au Parlement canadien – du Congrès américain en matière d'élaboration des politiques et de surveillance du pouvoir exécutif. Les pouvoirs du Congrès sur les politiques et le budget découlent avant tout du fait qu'il est séparé du pouvoir exécutif du gouvernement, contrairement au système de gouvernement responsable du Canada dans lequel les pouvoirs exécutif et législatif sont fusionnés. Étant donné que le pouvoir du président (qui est le chef de l'organe exécutif) n'est pas directement lié à un soutien du Congrès (l'organe législatif), les membres du Congrès, à titre individuel, peuvent faire preuve d'un degré d'indépendance inégalé, si on compare au régime politique canadien. Le pouvoir du Congrès est amplifié à cause du mandat des législateurs dont la durée est plus longue (comparativement à la durée du mandat des parlementaires canadiens) et du pouvoir de ses comités, car ces derniers profitent de ressources importantes pour mener des recherches et rédiger des lois. La réalité pour les praticiens canadiens est que les ententes conclues entre les organes exécutifs des gouvernements canadiens et américains peuvent être bloquées par les pressions du Congrès, ou même ne pas être approuvées par le Congrès américain.

« Il s'agit d'une relation axée sur les intérêts, et non seulement sur les avantages qu'on peut en retirer. »

ÉTUDE DE CAS : ACCORD SUR LES PÊCHES DE LA CÔTE EST DE 1979

Un bon exemple de différend entre les intérêts du Congrès et de l'Administration sur les questions canado-américaines est un événement qui a eu lieu à la fin des années 1970, alors qu'un traité qui avait fait l'objet de longues négociations au sujet des pêches de la côte Est a été rejeté à cause de l'influence d'un des sénateurs américains et de quelques centaines de pêcheurs du Rhode Island. Après presque deux années de négociations, le Canada avait demandé et obtenu le soutien de l'Administration américaine relativement à l'arbitrage des limites maritimes de la côte Est et à la création d'un conseil binational auquel les deux pays délègueraient la réglementation et la gestion des pêches de la côte Est. Néanmoins, le Sénat américain n'a pas appuyé la création de cet organe de gestion supranational. Cet épisode a ajouté foi au vieux cliché voulant qu'il y ait 535 ministres des affaires étrangères élus au Congrès.

En conséquence, les fonctionnaires canadiens doivent surveiller de près les activités du Congrès. Lorsqu'il convient, les fonctionnaires canadiens doivent développer des stratégies et les communiquer avec les bureaux et les comités du Congrès afin de définir et de défendre les intérêts du Canada et ce, toujours avec le soutien de l'ambassade du Canada. Le caractère changeant des alliances et des coalitions américaines, qui découle principalement d'une discipline de parti peu importante, signifie que les gouvernements canadiens, en général, n'ont pas « d'amis » ou « d'adversaires » permanents au Congrès américain. Un sénateur ou un représentant peut soutenir les intérêts du Canada relativement à un projet de loi; par contre, si les intérêts du Canada et ceux des électeurs locaux de ce sénateur ou représentant entrent en conflit, il est facile d'imaginer que les intérêts des Américains l'emporteront.

La deuxième différence importante sur le plan institutionnel concerne la taille même du gouvernement des États-Unis. La coordination horizontale au sein de tout gouvernement est une des tâches les plus exigeantes, mais la taille de l'organe exécutif des États-Unis – qui compte 14 organismes de direction et environ 4 500 personnes nommées par le président et nouvellement installées – rend très difficile la collaboration interinstitutionnelle. Les représentants canadiens doivent souvent relever le défi de travailler avec les représentants américains dans un contexte où il y a un manque de cohésion et des opinions divergentes sur des questions particulières au sein d'une même administration. À tout le moins, les représentants canadiens doivent être conscients de ces divisions. Ils doivent aussi examiner des moyens de trouver une solution aux opinions divergentes sur une question, et parfois, rechercher des moyens signifie qu'il faut « organiser » les interlocuteurs clés américains.

ÉTUDE DE CAS : GROUPE INTERPARLEMENTAIRE CANADA-ÉTATS-UNIS

Le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis a été créé en 1959. Il tient des réunions annuelles qui ont lieu en alternance au Canada et aux États-Unis. Le nombre de membres canadiens a fluctué au cours des dernières années; par ailleurs, les sénateurs et les représentants américains qui assistent à ces réunions possèdent habituellement une expertise importante concernant les questions bilatérales qui touchent leurs électeurs. Ces réunions permettent d'amorcer de précieuses discussions non officielles sur une large gamme de questions.

« Nous appuyons les Américains parce que 95 % du temps, nos intérêts mutuels coïncident, et non parce que nous adoptons une attitude de soumission à leur endroit. »

CONSIDÉRATIONS EN MATIÈRE DE SOUVERAINETÉ

Les représentants canadiens doivent toujours faire face à une autre réalité : le public canadien craint que le Canada ne perde sa souveraineté lorsqu'il coopère avec le gouvernement américain. Comment conserver notre liberté de choix en matière politique et notre indépendance dans le domaine des affaires mondiales lorsqu'on vit aux portes d'une superpuissance : ce débat important fait partie intégrante de l'histoire du Canada depuis longtemps. Des vagues importantes de nationalisme économique et d'antiaméricanisme, ainsi que des sympathies intégrationnistes et pro-américaines, coexistent à différents degrés dans les régions canadiennes. Ces courants ont un caractère très dynamique et il est peu probable qu'ils diminuent avec le temps.

Les fonctionnaires, doivent évaluer ces aspects. En ce qui a trait aux membres de la société qui croient que toute coopération avec les gouvernements américains signifie une perte de souveraineté, les représentants canadiens doivent être prêts à leur expliquer les avantages de cette coopération et à justifier la nécessité d'une coopération bilatérale. En réalité, la nature complexe de la coopération transgouvernementale et transnationale ne semble pas renforcer la capacité du gouvernement américain à atteindre ses objectifs lorsqu'il négocie avec le Canada, et ce, malgré un avantage certain lié à la taille de sa population et à ses ressources importantes sur le plan militaire et gouvernemental.⁹ Ces réseaux canado-américains, fondés sur une consultation permanente et sur la confiance, se caractérisent davantage par leurs efforts visant à conclure des ententes menant à un bénéfice réciproque plutôt qu'à une situation gagnant-perdant. Il faut rappeler aux opposants à la collaboration bilatérale que les relations avec les représentants américains est un moyen dynamique de promouvoir la souveraineté du Canada. L'indépendance du Canada est compatible avec son interdépendance vis-à-vis les autres en tant que nation. Par ailleurs, les représentants canadiens doivent se rappeler que le test ultime de ces accords est le sort des intérêts canadiens à long terme.

9 Pour un exemple à ce sujet, consulter l'ouvrage de Robert O. Keohane et Joseph P. Nye, *Power and Interdependence*, New York, Longman, 2001 [3^e édition].

15^e leçon : Connaître la manière dont une question canadienne sera perçue dans le contexte de la politique nationale américaine.

Les questions de politique publique sont rarement perçues de la même manière par les gouvernements de ces deux pays. Par exemple, une question qui, au Canada, est perçue comme étant uniquement de nature économique peut être perçue aux États-Unis comme étant liée à la sécurité. Par conséquent, les représentants canadiens doivent apprendre à voir la dynamique complexe d'une question selon la perspective américaine. Ils doivent comprendre les préférences historiques en matière de politique de même que les intérêts régionaux et nationaux des législateurs et des dirigeants, des groupes de la société civile et des intervenants du secteur privé.

16^e leçon : Comprendre la complexité du processus de prise de décision américain – et en particulier le rôle crucial du Congrès en cette matière.

La nature même du régime politique américain encourage la fragmentation de l'élaboration des politiques. La séparation des pouvoirs entre les organes exécutif et législatif signifie qu'il n'existe pas d'institution unique responsable de l'élaboration des politiques. En particulier, si on compare au Parlement canadien, le Congrès joue un rôle crucial dans l'élaboration des politiques alors que les ministères gouvernementaux américains et les organismes indépendants mettent généralement en œuvre ces décisions. Cette situation signifie que les représentants canadiens doivent trouver des moyens de mobiliser le Congrès relativement au règlement de questions stratégiques tout en travaillant avec les ministères et organisations américains qui ont souvent des points de vue divergents sur la question.

17^e leçon : Être prêt à communiquer aux Canadiennes et aux Canadiens les avantages de la coopération bilatérale.

Les fonctionnaires canadiens, lorsqu'ils coopèrent avec leurs homologues américains, doivent tenir compte des craintes du public canadien liées à une perte éventuelle de souveraineté, qu'elle soit réelle ou fictive. Une telle approche nécessite de communiquer les motifs de cette coopération avec les États-Unis de manière franche et ouverte. Il faut rappeler aux personnes qui font preuve de scepticisme face à la coopération bilatérale que nous ne collaborons avec les États-Unis, à la limite, que pour régler des problèmes communs et promouvoir les intérêts des Canadiens et des Canadiennes.



7

Promouvoir les intérêts du Canada

7) PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS DU CANADA

Les croyances traditionnelles en matière de diplomatie – comme le fait de gérer les relations bilatérales par l’intermédiaire du ministère des Affaires étrangères et d’éviter toute participation aux débats portant sur les questions internes d’un pays étranger – ont contribué à fournir une compréhension incomplète quant à la nature des relations canado-américaines. L’interdépendance de ces deux économies et de ces deux sociétés a toujours fait en sorte que les décisions prises dans un pays ont souvent des ramifications importantes dans l’autre pays. Par exemple, les normes américaines en matière d’émission de gaz d’échappement ont des conséquences sur la réglementation canadienne, ou les sanctions américaines prises à l’endroit d’un pays tiers peuvent avoir des répercussions sur les entreprises canadiennes installées dans ce pays. En ce sens, le Canada, comme d’autres pays étrangers, doit de plus en plus promouvoir ses intérêts auprès des États-Unis, souvent en ce qui a trait aux questions relevant du domaine public. Cette pratique est maintenant la norme au sein du processus politique américain.

GROUPES D’INTÉRÊTS ET LOBBYISME AUX ÉTATS-UNIS

Une véritable armée d’« influenceurs » est présente à Washington, DC, pour informer et éduquer les législateurs et les autres décideurs et, en dernier ressort, changer leur opinion. Selon *l’Encyclopédie des associations*, il existe 23 000 groupes officiels aux États-Unis, et plusieurs d’entre eux ont leur siège social à Washington, DC, avec l’objectif principal d’influencer la politique publique. Ces groupes incluent les groupes d’intérêts en matière économique (p. ex. la Chambre de commerce des États-Unis d’Amérique, la National Association of Manufacturers), les groupes de défense de l’intérêt public (p. ex. la League of Women Voters, le Environmental Defense Fund), les groupes d’intérêts gouvernementaux (p. ex. la National Governors Association, la National League of Cities) ainsi que les groupes d’intérêts de nature idéologique, sur les droits civils, sur des revendications spéciales et en matière de religion. De plus, plus de 50 000 avocats, des milliers de lobbyistes enregistrés et non enregistrés, ainsi que d’autres consultants dans les domaines politiques et des affaires publiques sont en poste dans la capitale américaine. Enfin, il y a du personnel diplomatique venant de pratiquement tous les pays qui travaille dans la capitale.

À cause du rôle prépondérant du Congrès dans l’élaboration des politiques, les efforts de lobbying des groupes d’intérêts sont souvent axés sur cet organisme. Les lobbyistes témoignent aux audiences des comités, fournissent de l’information aux membres de ces puissants comités et, contrairement à la situation dans le régime politique canadien, rédigent même parfois les lois. Les membres des comités partisans au sein du Congrès américain, comités qui n’existent pas dans le régime politique canadien, jouissent d’une très grande influence, et on compare celle-ci à l’influence exercée par les sous-ministres. Pour les lobbyistes, la manière la plus efficace d’influencer les membres du Congrès est d’expliquer l’importance d’un projet de loi pour les électeurs de ce représentant élu ou pour son État d’attache.

Aux États-Unis, les organismes de réglementation, comme la Commission fédérale des communications ou la Food and Drug Administration prennent aussi des décisions importantes en matière de politique publique. Les lobbyistes ou les avocats des groupes d’intérêts, en particulier ceux qui représentent les entreprises ou les associations commerciales, utilisent les mêmes stratégies avec ces organismes que celles qu’ils utilisent

« Pour être efficaces, nous devons connaître à fond les questions de politiques internes des États-Unis. »

« Le gouvernement des États-Unis est si vaste que nous devons cibler une masse de gens et leurs communiquer le même message. Il faut adopter la même approche que les Américains relativement au travail effectué dans la DC. »

avec le Congrès. L'élaboration d'une réglementation est un processus qui comprend de multiples étapes incluant l'ébauche initiale, les audiences et la présentation de commentaires, ainsi que la présentation de la réglementation finale. Les groupes d'intérêts participent à toutes ces étapes : ils témoignent devant les responsables des audiences administratives, présentent des commentaires ou déposent des mémoires et rédigent l'ébauche de la réglementation en vertu de laquelle les clients devront fonctionner. On utilise souvent le terme « triangle d'airain » pour décrire les liens entre les comités du Congrès, les organismes administratifs dont les ressources financières sont déterminées par les comités, et les lobbyistes qui travaillent étroitement avec ces deux groupes.

Quelles sont les conséquences de cette relation étroite entre les lobbyistes nationaux et les représentants gouvernementaux américains sur les gouvernements étrangers comme celui du Canada? Premièrement, les représentants canadiens doivent reconnaître l'influence du secteur privé sur la politique publique américaine. Les membres du Congrès sont beaucoup plus intéressés à protéger les emplois (et donc les votes) de leurs électeurs que ceux d'un autre pays. Deuxièmement, cette situation signifie que les gouvernements canadiens doivent souvent trouver des entreprises et des organisations locales américaines qui partagent les intérêts des Canadiens sur des sujets précis. Selon la déclaration d'Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, [traduction] « un bon allié au niveau interne aux États-Unis vaut bien une centaine de notes de protestations envoyées au département d'État ».¹⁰

Le Canada a souvent utilisé cette stratégie. Par exemple, en ce qui a trait au différend qui existe toujours au sujet du bois d'œuvre, on a consacré des efforts pour travailler avec des associations américaines de constructeurs de maisons et de travailleurs du domaine de la construction, deux associations qui profitent des bas prix du matériel de construction et de l'augmentation de la demande en construction de maisons. Un autre exemple : les constructeurs de véhicules automobiles américains ont été les principaux alliés du Canada dans la bataille pour garder les frontières ouvertes, car ils avaient besoin des pièces fabriquées au Canada dans leur processus de production juste-à-temps. Donc, l'expérience démontre que la manière la plus efficace de promouvoir les intérêts du Canada, en particulier dans le cas de problèmes litigieux en matière de commerce, est de trouver un allié américain puissant dans le secteur privé. De plus, il est souvent plus efficace de travailler avec des groupes de lobbyistes très ciblés, comme des producteurs ou des fournisseurs, qu'avec des organisations à vocation très générale, comme les groupes de consommateurs.

CENTRE DE LA PRISE DE DÉCISION

La nature dispersée de la prise de décision au sein du régime politique américain signifie qu'aucun pays étranger ne peut se permettre de consacrer toutes ses énergies à un seul canal de communications pour établir ses relations, que ce soit par l'intermédiaire du président, du personnel de la Maison-Blanche, des membres du Congrès et de leurs employés, du personnel affecté aux comités du Congrès, du département d'État, des ministères sectoriels ou des groupes d'intérêts pertinents. La question cruciale pour n'importe quel pays étranger consiste à déterminer le niveau d'énergie approprié à consacrer à chacun de ces canaux et à quel moment précis au cours du processus de prise de décision. Ces décisions seront fonction de la nature de la question à l'étude.

¹⁰ Allan Gotlieb, 'I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador': *The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 58.

« Il faut dresser un inventaire collectif de nos personnes-ressources clés à l'administration des États-Unis et ensuite utiliser ces relations lorsque c'est nécessaire. »

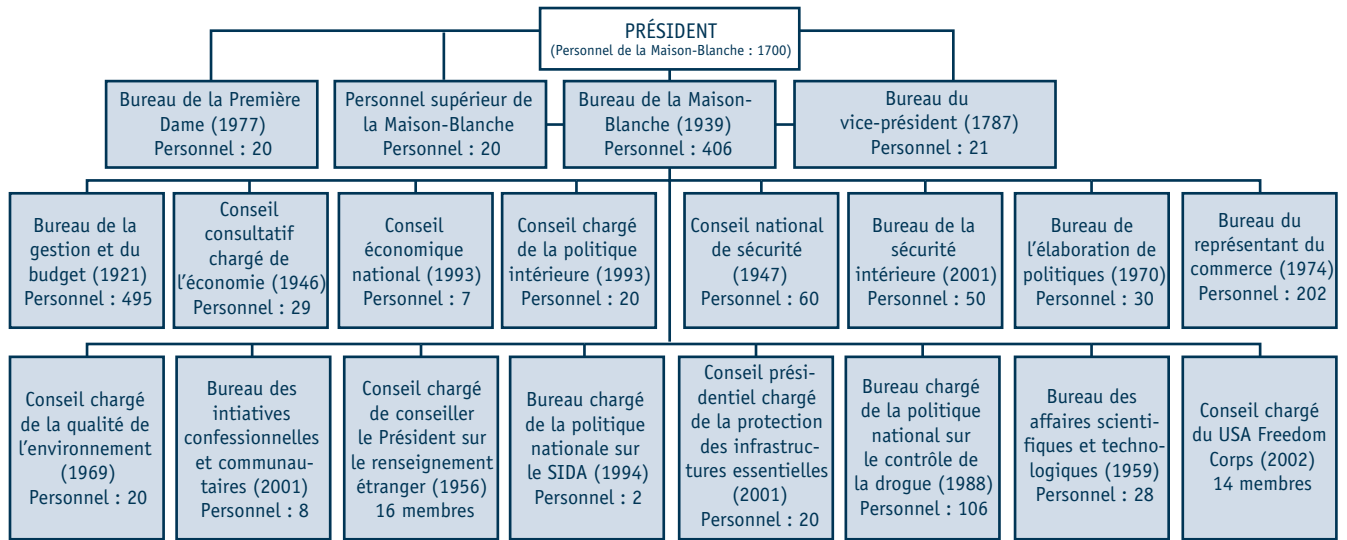
En réfléchissant à son mandat en tant qu'ambassadeur du Canada aux États-Unis de 1981 à 1989, M. Allan Gotlieb est venu à la conclusion qu'il fallait promouvoir une stratégie qui englobe de « multiples instruments » dans la gestion des relations canado-américaines. Essentiellement, il recommande d'encourager le plus grand nombre possible de représentants, de législateurs, de politiciens, de gens d'affaires, de lobbyistes et autres intervenants canadiens, de tous les ordres de gouvernements, à travailler activement pour faire progresser les intérêts du Canada aux États-Unis. Selon M. Gotlieb, [traduction] « avec le temps, à mesure que je saisisais davantage ce phénomène de dispersion du pouvoir au sein du régime politique américain, je suis devenu persuadé que cette stratégie, bien qu'une gestion soit essentielle, devait servir à élargir, et non à restreindre, le nombre d'acteurs canadiens dans ce domaine. »¹¹ Pour M. Gotlieb, cette stratégie de maximisation du nombre des intervenants aurait pour résultat d'insérer de nouvelles personnes et de nouveaux gouvernements dans ce processus fragmenté de défense des intérêts canadiens aux États-Unis et, par conséquent, d'insuffler une nouvelle énergie à cette démarche.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les praticiens croient qu'il est préférable de régler les questions non litigieuses au niveau opérationnel, d'éviter les conflits et de résoudre les problèmes au niveau fonctionnel ou réglementaire, avant que ces questions ne deviennent des questions stratégiques importantes ou hautement politisées. Cette démarche est aussi un moyen efficace pour éviter de lier deux questions disparates à l'occasion de négociations bilatérales (p. ex. consentir à prendre des mesures plus importantes en matière de sécurité frontalière, conformément à la volonté des États-Unis, et exiger en retour une réduction des mesures protectionnistes sur les importations canadiennes). À l'extérieur des négociations commerciales globales, comme celles de l'ALENA, on considère que le fait de lier formellement des questions n'est généralement pas une stratégie efficace pour les gouvernements canadiens.

Par ailleurs, des questions parfois difficiles à régler en matière de relations canado-américaines nécessitent la participation active de personnalités politiques importantes. Le « cloisonnement » important de l'administration américaine nuit souvent au progrès dans la résolution de questions stratégiques qui sont importantes pour le Canada; cette situation est attribuable soit à l'inertie de la bureaucratie américaine, soit aux tentatives des secrétaires du Cabinet de protéger leurs propres intérêts. Dans certains cas, les membres du Congrès peuvent être très divisés à propos d'une question. Par conséquent, le gouvernement canadien doit parfois faire appel aux représentants de la Maison-Blanche qui jouent un rôle important dans la réalisation du programme du président et dans la coordination de son administration. Une consultation avec le président sera nécessaire relativement aux questions les plus importantes.

11 Allan Gotlieb, p. 126.

FIGURE 6 : BUREAU EXÉCUTIF DU PRÉSIDENT



Nota : Le graphique ci-dessus représente la structure de la Maison-Blanche sous la présidence de George W. Bush. Seules les principales organisations sont indiquées. Prière aussi de prendre note que les titres de ces organisations ont été traduits pour permettre une meilleure compréhension de la structure du Bureau du Président. Veuillez vous référer à la version anglaise (p. 50) afin d'avoir les titres officiels de ces institutions.

DIPLOMATIE PUBLIQUE

Une autre conséquence particulière liée au régime politique américain est la nécessité pour les gouvernements étrangers de s'engager en matière de diplomatie publique. Devant l'incessante concurrence des États-Unis pour obtenir plus d'accès et d'influence, l'ambassadeur du Canada peut vouloir obtenir de la publicité pour faire valoir sa cause. De toute évidence, ce type de diplomatie doit être exercé avec beaucoup de doigté, au risque d'être accusé d'ingérence dans les affaires internes des États-Unis.

Le fait de trouver des interlocuteurs clés qui ont une crédibilité auprès des décideurs américains peut aussi rehausser l'attention accordée aux intérêts canadiens. Étant donné le caractère dispersé de la prise de décision au sein du gouvernement américain, il est essentiel que l'information sur le Canada destinée aux décideurs américains à tous les niveaux soit accessible, fiable et adaptable. En général, il faut que l'information semble émaner de sources américaines, mais avec le soutien du Canada.¹²

12 Chris Sands, « How Canada Policy is Made in the United States », *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*, Toronto, Oxford University Press, 2000, p. 70.

Les interlocuteurs importants incluent aussi les groupes d'études et de recherches (think tanks) et les grandes universités des États-Unis. Les universitaires et les spécialistes de la politique publique de ces organisations témoignent souvent devant les comités du Congrès et tissent des liens étroits (on appelle parfois des groupes « issue networks/réseaux axés sur des questions particulières ») avec les membres du Congrès, les membres des comités, les directeurs et le personnel des agences administratives et de réglementation, les lobbyistes et les représentants ministériels exécutifs qui travaillent dans un secteur d'intérêts communs. Comme il y a un roulement important des représentants dans les administrations américaines, plusieurs de ces spécialistes occupent souvent des postes d'influence dans l'élaboration des politiques à un moment ou l'autre de leur carrière. Les représentants canadiens seraient bien avisés de porter une attention particulière à ces personnes et à ces groupes et de les informer des points de vue et intérêts des Canadiens.

MESURES D'EXEMPTION ET D'EXCEPTION À L'ENDROIT DU CANADA

Les universitaires qui étudient les relations Canada-États-Unis se demandent jusqu'à quel point le Canada a profité d'une relation avec les États-Unis qui incluait des mesures d'exemption ou d'exception. L'exemption signifie que le Canada est exempté de mesures qui sont appliquées à d'autres pays, et l'exception signifie que le Canada est traité de manière différente par rapport aux autres pays alliés.

Il est certain que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les relations Canada-États-Unis sont devenues réellement le partenariat de coopération le plus important dans l'histoire de la diplomatie. Cette relation étroite se manifeste de façon très évidente par une coopération très intense dans le domaine militaire (p. ex. le réseau DEW et NORAD) et la perméabilité des échanges commerciaux (p. ex. le Pacte automobile de 1965 et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de 1989). De nombreuses interventions moins importantes et moins spectaculaires viennent aussi teinter cette relation d'une manière spéciale, comme les exemptions du Canada relativement aux contrôles rigoureux à la frontière (p. ex. contrôle des passeports ou avis d'entrée/sortie).

Par contre, de nombreux praticiens qui ont présenté un rapport à la table ronde croient que nous nous sommes accrochés trop longtemps à ce mythe de « relations privilégiées ». On peut constater une bonne volonté qui est très présente dans les relations entre nos deux sociétés, découlant en partie de la convergence de nos intérêts et de notre idéologie et de préoccupations en matière de sécurité ainsi que des liens intenses entre ces deux nations sur le plan économique et personnel. Mais cette bonne volonté ne se traduit pas toujours par l'élaboration de politiques qui sont plus favorables au Canada qu'à d'autres nations. Les Américains tentent de plus en plus de déterminer pourquoi le Canada devrait être traité différemment du Mexique relativement à plusieurs questions stratégiques. La réalité à laquelle nous devons faire face est que le gouvernement américain, comme tout autre gouvernement, est avant tout préoccupé par la défense de ses propres intérêts. En dépit de la nature morcelée du gouvernement des États-Unis, les Canadiens ne devraient jamais sous-estimer la propension des représentants américains à défendre les intérêts de leur nation, et cette attitude s'applique particulièrement aux intérêts locaux stridents et aux priorités en matière de sécurité nationale.

« Nous nous sommes accrochés trop longtemps à ce mythe de "relations privilégiées". Des relations chaleureuses et rassurantes ne nous procurent guère d'influence. »

18^e leçon : Démontrer aux Américains qu'il est dans l'intérêt véritable de leur pays de travailler avec le Canada au règlement d'une question commune.

Les représentants américains à tous les niveaux, des analystes fonctionnels aux membres du Congrès, se préoccupent d'abord naturellement de protéger les intérêts des États-Unis. En ce sens, les représentants canadiens doivent adopter une approche stratégique s'ils veulent obtenir un soutien pour faire progresser une question importante pour le Canada, et il faut dans la plupart des cas démontrer que la démarche du Canada contribue à l'atteinte des objectifs américains. Des relations interpersonnelles efficaces sont importantes dans les négociations bilatérales, mais, en définitive, le facteur le plus important est de démontrer comment la coopération bilatérale peut aider à faire progresser les intérêts américains et canadiens.

19^e leçon : Travailler activement avec les groupes d'intérêts nationaux autant que possible.

Le secteur privé, les groupes d'intérêts et les groupes d'études et de recherches ont une influence considérable sur le régime politique américain, en particulier à cause de leurs efforts bien organisés en matière de lobbying, de leur soutien aux campagnes de collecte de fonds pour les représentants américains élus et de leurs connaissances spécialisées. À chaque fois que c'est possible, et qu'il convient de le faire, les représentants canadiens doivent chercher à créer des alliances avec des entités qui partagent leurs intérêts. Autrement dit, ils doivent influencer les « influenceurs » nationaux américains. Parallèlement, toutefois, ils ne doivent pas donner l'impression de s'immiscer dans les questions de politique interne des États-Unis.

20^e leçon : Savoir quand communiquer avec les représentants des niveaux supérieurs afin de faire progresser un dossier.

Les liens bilatéraux les plus puissants, en particulier dans le cas de crises ou de problèmes litigieux, sont ceux qui existent entre le premier ministre et le président, et entre les ministres et les secrétaires au Cabinet. Les représentants canadiens doivent savoir à quel moment communiquer avec les employés à ces niveaux afin de faire progresser les questions stratégiques qui sont peut-être mises en veilleuse à cause de l'inertie de la bureaucratie, des querelles de clocher entre les organismes ou des divisions entre les membres du Congrès. Dans le doute, les représentants devraient consulter leurs collègues d'Affaires étrangères Canada, de Commerce international Canada, de l'ambassade du Canada, du Secrétariat responsable des relations canado-américaines du Bureau du Conseil privé.



8

Conclusion

8) CONCLUSION

Les vingt leçons incluses dans la présente étude ne représentent aucunement une orientation définitive pour la conduite des relations canado-américaines. Elles devraient plutôt être considérées comme des outils de référence utiles sur la manière dont les praticiens peuvent tirer le maximum de leurs relations de coopération avec les représentants américains. Dans l'ensemble, ces leçons sont axées sur la compréhension de la nature dynamique de l'environnement politique des États-Unis, sur l'amélioration de la coopération entre les différents acteurs du gouvernement canadien, et sur le travail concerté pour atteindre les objectifs du Canada dans le contexte de la politique nationale des États-Unis.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES LEÇONS À RETENIR

1. Cultiver les liens personnels dans les relations.
2. Avoir une bonne connaissance de vos homologues américains ainsi que de leurs pouvoirs et des contraintes et restrictions auxquelles ils font face.
3. Échanger de l'information dès le début avec les représentants américains au sujet du contexte et des intérêts du Canada.
4. Corriger les perceptions erronées à propos du Canada, en particulier celles qui sont véhiculées dans les médias.
5. Communiquer avec les représentants américains de manière proactive.
6. Trouver des manières d'institutionnaliser ou de régulariser vos relations avec les représentants des États-Unis.
7. Ne pas négliger les aspects non officiels des relations.
8. Profiter des forums multilatéraux pour tisser des liens avec des représentants américains.
9. Faire en sorte que les acteurs canadiens transmettent un message unique aux Américains.
10. Partager l'information et échanger des renseignements sur des questions canado-américaines avec vos homologues canadiens.
11. Être sensibilisé au fait que chaque question des relations exige d'adopter une approche particulière.
12. Connaître les différences régionales qui existent aux États-Unis.
13. Chercher à résoudre les problèmes au niveau régional avant qu'ils n'atteignent le niveau national.
14. Profiter de la synergie de la collaboration intergouvernementale en matière de questions bilatérales.
15. Connaître la manière dont une question canadienne sera perçue dans le contexte de la politique nationale américaine.
16. Comprendre la complexité du processus de prise de décision américain – et en particulier le rôle crucial du Congrès en cette matière.
17. Être prêt à communiquer aux Canadiennes et aux Canadiens les avantages de la coopération bilatérale.
18. Démontrer aux Américains qu'il est dans l'intérêt véritable de leur pays de travailler avec le Canada au règlement d'une question commune.
19. Travailler activement avec les groupes d'intérêts nationaux autant que possible.
20. Savoir quand communiquer avec les représentants supérieurs afin de faire progresser un dossier.

RÉPERCUSSIONS DE LA RECHERCHE

Les recherches des membres de la table ronde ont contribué à mettre en lumière une nouvelle façon de voir la gestion des relations canado-américaines. Elles décrivent une dimension des relations qui existe depuis longtemps et qu'on a souvent négligée, à savoir les réseaux importants de coopération entre les représentants du secteur public des deux côtés de la frontière. Les universitaires et les commentateurs traitent abondamment des relations canado-américaines des représentants politiques « de haut niveau », en particulier de celles qui ont lieu entre le président et le premier ministre; par contre ils ont souvent négligé de tenir compte de la collaboration discrète et régulière qui existe entre les spécialistes sectoriels qui travaillent aux administrations centrales et dans les régions.

Du point de vue des membres de la table ronde, cette approche ascendante à l'égard des relations canado-américaines (qui est démontrée par des relations constantes entre les représentants) est un complément naturel de l'approche descendante (caractérisée par une coordination de la part des Affaires étrangères et des organismes centraux). Ce vaste réseau d'échanges quotidiens entre les fonctionnaires constitue le fondement des relations. Il contribue à bâtir la confiance et à résoudre les problèmes sans l'élaboration d'une réglementation complexe. Par ailleurs, on doit fournir à ces multiples acteurs une orientation et une certaine coordination de leurs efforts. En ce sens, les membres de la table ronde croient que les conclusions de la présente recherche dévoilent quatre répercussions importantes qui devront être examinées étroitement par les gouvernements.

Premièrement, les gouvernements doivent avoir une meilleure compréhension de ces canaux de collaboration qui sont créés avec leurs homologues américains et le document d'accompagnement du présent guide : *Création de liens transfrontaliers : recueil des liens de collaboration entre le Canada et les États-Unis* est un premier pas dans ce sens. Étant donné la nature très dynamique de ces relations, il serait utile de tenir à jour l'information au sujet de ces liens de manière continue. Dans une étape future, on pourrait évaluer systématiquement les institutions et les accords bilatéraux de manière à déterminer quels sont ceux qui pourraient être éliminés, améliorés ou simplifiés. Cette démarche aiderait aussi à suggérer quels secteurs exigent de mettre en place des institutions additionnelles ou si des institutions intersectorielles sont utiles.

Deuxièmement, il faut offrir un soutien à ces réseaux de collaboration, à tous les niveaux des organisations. Pour offrir ce soutien, les dirigeants de l'organisation doivent faire preuve de leadership, aussi bien le ministre que le sous-ministre. Au niveau opérationnel, une approche plus raffinée relativement aux relations canado-américaines peut avoir des répercussions sur les ressources, que ce soit pour les voyages ou les outils d'échange d'information (p. ex. les sites Web et les conférences), afin de soutenir et de sensibiliser davantage la communauté de praticiens du Canada et des États-Unis. Avant tout, les chefs de gouvernement doivent habiliter chaque représentant, bureau, ministère ou organisme à s'acquitter d'encore plus de responsabilités dans sa sphère de relations au sein d'un réseau cohérent de relations. Puisque les États-Unis traversent des cycles d'engagements et de retraits liés aux questions internationales, et comme les autres pays entretiennent des relations de plus en plus pointues avec le gouvernement américain, le Canada devra travailler plus fort afin d'entretenir ses liens privilégiés avec les États-Unis.

Troisièmement, en raison du nombre croissant d'acteurs engagés dans les relations transfrontalières avec les États-Unis, il faut effectuer une coordination stratégique pour sauvegarder les intérêts du Canada, et nous devons donc tirer avantage de la synergie qui existe entre des canaux de communication particuliers. Par exemple, les liens tissés entre le Parlement canadien et le Congrès américain constituent une ressource très précieuse pour promouvoir les intérêts du Canada et, selon certains observateurs, nous n'avons pas suffisamment exploité cet avantage. De même, les représentants sectoriels admettent souvent qu'ils n'ont pas toujours demandé conseil à l'ambassade ou aux consulats du Canada avant d'agir. Ces organismes ont une connaissance raffinée, au jour le jour, des multiples « points d'accès » qui permettent d'entrer en communication avec les représentants du régime politique américain, autant à l'administration centrale que dans les régions; ils offrent une mine de renseignements qui doit être mieux partagée, en temps réel, entre les différents acteurs. Les coordonnateurs des relations doivent s'efforcer de dynamiser ces réseaux de manière cohérente, et faire en sorte que les représentants canadiens transmettent, autant qu'il est possible, un message uniforme.

Quatrièmement, les représentants canadiens doivent connaître davantage les relations canado-américaines ainsi que le régime politique des États-Unis. Les gouvernements canadiens ont déjà une expertise considérable dans la conduite de relations bilatérales. Toutefois, en raison de la retraite imminente de fonctionnaires et de la nature dynamique de l'environnement politique américain, il est essentiel d'offrir une formation continue en cette matière. L'École de la fonction publique du Canada, par exemple, devrait continuer à offrir des colloques sur le développement économique et politique des États-Unis aux cadres supérieurs tout en intensifiant les occasions d'apprentissage à tous les niveaux pour les fonctionnaires. D'autres organisations, comme les Affaires étrangères du Canada et son Institut canadien du service extérieur, pourraient aussi jouer un rôle important dans ce domaine.

Les recherches de la table ronde ont démontré que la nature unique des relations canado-américaines repose davantage sur la myriade de liens individuels et de coopération des deux côtés de la frontière que sur les faveurs spéciales qui seraient accordées au Canada par l'Administration des États-Unis. Par l'intermédiaire d'appels téléphoniques, de courriels, de télécopies et de rencontres individuelles, des centaines de représentants canadiens et américains collaborent quotidiennement pour garantir la sécurité des ports, gérer conjointement les voies navigables, entreprendre des projets scientifiques mixtes et améliorer la sécurité sur les autoroutes. Une grande partie de ce travail est de nature technique, il est effectué avec une coordination minimale des ministères des Affaires étrangères et reçoit une faible visibilité publique. De plus, on peut affirmer que ce style de collaboration discret et non interventionniste est sans contredit un facteur de succès et qu'il est un modèle à l'échelle mondiale. Car c'est finalement en gagnant la confiance des personnes en cause, et en reflétant honnêtement leurs valeurs et leurs intérêts que les frontières entre les nations contribuent davantage à unifier qu'à diviser.



Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE

ALDECOA, Francisco et Michael KEATING, dir., *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, Portland, Frank Cass, 1999.

BANTING, Keith, George HOBERG et Richard SIMEON, dir., *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997.

CANADA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Toward an International Policy Framework for the 21st Century*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 2003.

COOPER, Andrew. « Waiting at the Perimeter: Making US Policy in Canada », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, dir., *Canada Among Nations 2000 : Vanishing Borders*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2000.

DOERN, G. Bruce, Leslie A. PAL, et Brian W. TOMLINSON, dir., *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1996.

DORAN, Charles F. *Forgotten Partnership: U.S.-Canada Relations Today*, Toronto, Fitzhenry and Whiteside Limited, 1984.

FOX, Annette Baker, Alfred O. HERO, Jr., et Joseph S. NYE, Jr., dir., *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976.

FRY, Earl H. *The Role of Sub-National Governments in North American Integration*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004.

GOTLIEB, Allan. 'I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador': *The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

GRANATSTEIN, J.L. *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996.

HEENEY, A.D.P. et Livingston T. MERCHANT. *Canada and the United States: Principles for Partnership*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993.

HOCKING, Brian, dir. *Foreign Relations and Federal States*, Londres (Royaume-Uni), Leicester University Press, 1993.

HOPKINS, Mark, Chantal COUTURE et Elizabeth MOORE. *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux = Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001.

KARVONEN, Lauri et Bengt SUNDELIUS. *Internationalization and Foreign Policy Management*, Gower, Aldershot, 1987.

KEOHANE, Robert O. et Joseph P. NYE. *Power and Interdependence*, 3^e éd., New York, Longman, 2001.

- MAHANT, Edelgard et Graeme S. MOUNT. *Invisible and Inaudible in Washington: American Policies Toward Canada*, Vancouver, UBC Press, 1999.
- MATHEWS, Jessica T. « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 1 (janvier/février 1997), p. 50-60.
- MOSES, Jonathan W. et Torbjorn KNUTSEN. « Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries », *Cooperation and Conflict*, vol. 36, n° 4 (Décembre 2001), 355-80.
- NOSSAL, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e éd., Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1997.
- RITCHIE, Charles. *Storm Signals*, Toronto, Macmillan, 1983.
- ROUNCE, Andrea et Norman BEAUDRY. *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : Leçons apprises et indicateurs de réussite = Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002.
- SANDS, Christopher. « Fading Power or Rising Power? 11 September and Lessons from the Section 110 Experience », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, éd., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002.
- SANDS, Christopher. « How Canada Policy is Made in the United States », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, dir., *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2000.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*, Princeton et Oxford, Princeton University Press, 2004.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. « The Real New World Order », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 5 (Septembre/Octobre 1997), p.183-197.
- SWANSON, Roger F. *Intergovernmental Perspectives on the Canada-U.S. Relationship*, New York, New York University Press, 1978.
- SWANSON, Roger F. *State/Provincial Interaction: A Study of Relations Between U.S. States and Canadian Provinces*, U.S. Department of State, août, 1974.
- WILLOUGHBY, William R. *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1979.
- WOLFE, Robert. « See You in Washington? A Pluralist Perspective on North American Institutions », *Choices*, vol. 9, n° 4 (avril 2003), Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.



Annexes



ANNEXE I : SÉLECTION D'ACCORDS ET DE PROCESSUS BILATÉRAUX

*Veuillez noter que les tableaux suivants sont organisés plus ou moins selon un ordre descendant par rapport au caractère officiel des processus ou accords.

SÉLECTION DE PROCESSUS BILATÉRAUX

Type	Explication	Exemples
Visites et sommets du premier ministre et du président	Ces rencontres de haut niveau sont des événements importants pour faire progresser les questions inscrites au programme des relations bilatérales. C'est le seul moment, ordinairement, où le gouvernement des États-Unis se concentre entièrement sur les questions canadiennes.	Ces rencontres ont lieu habituellement soit à Ottawa, soit à Washington, ou pendant les réunions multilatérales comme celles du G8 ou de l'OTAN. Par exemple, le premier ministre Chrétien et le président Clinton se sont rencontrés 24 fois entre novembre 1993 et octobre 1999. Trois réunions ont eu lieu dans le contexte de visites officielles et les autres réunions ont eu lieu en marge de réunions multilatérales.
Rencontres gouverneurs-premiers ministres provinciaux	Importants catalyseurs des relations sous-nationales bilatérales. Ces rencontres ont souvent lieu dans le contexte de forums régionaux.	Réunions annuelles de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.
Rencontres ministre-secrétaire d'État	Rencontres clés pour effectuer des progrès relativement aux questions sectorielles.	Réunions trimestrielles (maintenant abolies) entre le Secrétaire d'État américain et le secrétaire d'État du Canada aux Affaires étrangères qui ont eu lieu au cours des années 1980.
Commissions	Entités institutionnalisées ordinairement pour une période indéfinie pour effectuer une enquête ou porter un jugement sur une question particulière.	La Commission mixte internationale, Commission sur les pêcheries du saumon du Pacifique, la Commission des Grands Lacs, la Commission de la frontière internationale.
Comités ou groupes d'experts mixtes	Entités moins officielles que les commissions, les comités bilatéraux offrent souvent une tribune pour évaluer les progrès réalisés relativement à une question et pour faciliter la création de nouvelles relations.	La Commission permanente canado-américaine de défense a été créée par le Canada et les États-Unis dans le cadre de la Déclaration d'Ogdensburg (1940). Elle est composée de militaires et de représentants diplomatiques des deux pays et agit comme point de référence des relations canado-américaines en matière de défense.

Opérations conjointes	Terme général pour décrire les actions concertées prises par des civils ou des militaires en vertu d'ententes ou d'accords.	Le commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), créée en 1958, est l'institution binationale la plus éminente. Elle facilite la surveillance et la défense commune de l'espace aérien nord-américain.
Programmes conjoints	Des programmes conjoints sont créés par les deux pays en vertu d'accords officiels ou non officiels particuliers afin d'intensifier la coopération bilatérale dans différents secteurs d'intérêt.	Le Nova Scotia-New England Exchange Program (1988) favorise l'échange d'étudiants universitaires entre les institutions de la Nouvelle-Écosse et celles de la Nouvelle-Angleterre.
Commissions d'étude	Groupes ou organisations temporaires créés pour exécuter une ou des tâches particulières ou pour régler un problème particulier et formuler des recommandations à l'intention des décideurs.	Coprésidé par le ministre des Ressources naturelles du Canada et du Secrétaire américain de l'Énergie, le Groupe de travail Canada-États-Unis sur la panne de courant a été créé pour mener une enquête sur la panne de courant du 14 août 2003.
Groupes de travail	Comités scientifiques, groupes d'experts, de spécialistes ou de représentants gouvernementaux créés pour régler un problème particulier.	Le Mécanisme bilatéral de consultations relatives à l'énergie a été créé dans les années 1980 par des cadres supérieurs canadiens et américains faisant partie du ministère de l'Énergie et de celui des Affaires étrangères. Ses membres tiennent des réunions deux fois par année et ce groupe favorise les échanges non officiels sur le plan technique entre des experts sur une base permanente.
Groupes d'experts	Groupes d'experts, de spécialistes, formés pour régler des problèmes particuliers dans les domaines scientifique, technique ou socio-économique. Un groupe d'experts peut aussi être composé des membres des parties afin de régler un différend.	Le Great Lakes Panel on Aquatic Invasive Species est une initiative fédérale-provinciale et d'État créée en 1991 pour lutter contre l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes dans le bassin des Grands Lacs.
Groupes consultatifs	Des organes consultatifs sont créés pour conseiller les décideurs relativement à la mise en œuvre d'accords officiels par la formulation de recommandations et la présentation de rapports.	Le Conseil consultatif sur la qualité de l'air de la Commission mixte internationale.

Suite à la page 70

Type	Explication	Exemples
Échange de personnel	Échange de personnel à des fins de formation et aussi à des fins opérationnelles.	<p>Le Canada et les États-Unis échangent un nombre restreint d'agents de douane non armés aux ports de Vancouver, Montréal, Halifax, Seattle-Tacoma et Newark pour examiner les conteneurs maritimes.</p> <p>La Défense canadienne compte habituellement environ 600 militaires en poste aux États-Unis, dont la plupart remplissent des affectations liées à NORAD.</p>
Formation commune	Participation d'employés désignés à des exercices communs officiels ou non officiels (incluant des activités d'apprentissage, des ateliers de travail, des exercices militaires, des exercices d'entraînement, des exercices d'incendie et d'évacuation, etc.).	La GRC a élaboré un certain nombre de projets intégrés de formation et de développement avec des partenaires internationaux, dont les États-Unis. Des exemples de ces projets sont la formation de l'Équipe intégrée de la police des frontières, les Firearms Trafficking Schools et la formation liée au programme Operation Pipeline/Convoy/Jetway.
Réunions de législateurs	Rencontres de représentants élus (en général de niveau non ministériel) souvent sur une base non officielle, pour discuter d'une large gamme de sujets.	<p>Le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis a été créé en 1959 et tient des réunions en général sur une base annuelle.</p> <p>Un certain nombre de représentants des provinces, des territoires et des législatures d'État ont conclu des ententes de jumelage ou d'échange (p. ex. la Saskatchewan et le Dakota du Nord, le Yukon et l'Alaska).</p>
Forums	Réunions, projets de coopération ou groupes de consultation bilatéraux ou multilatéraux formés pour amorcer des discussions générales sur une question donnée.	Le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis est un forum consultatif créé en 1997 qui rassemble des autorités frontalières et des agents de la police et de la sécurité du Canada et des États-Unis aussi bien au niveau national que sous-national.
Symposiums/ Colloques/ Conférences/ Ateliers de travail	Réunions ou institutions officielles d'individus ou de groupes créées à des fins de consultation ou de discussion.	Rencontres régulières entre les procureurs en chef canadiens, de tous les niveaux de gouvernement (F/P/T), et la National District Attorneys Association (NDAA).

SÉLECTION D'ACCORDS BILATÉRAUX

Type	Explication	Exemples
Traités	Ententes ayant force obligatoire entre deux ou plusieurs États. Habituellement réservée aux affaires d'une certaine gravité qui nécessitent une déclaration solennelle. Les signatures des parties sont généralement authentifiées d'un sceau et exigent normalement une ratification.	Le Traité des eaux limitrophes (1909), le Traité de la ligne de démarcation (1925).
Protocoles	Accords moins officiels que les traités ou les conventions. Ils traitent souvent de clauses particulières d'un traité, de clauses officielles qui ne sont pas insérées dans le traité ou de la réglementation liées à des questions techniques.	Protocole de communication de renseignements entre le Bureau de la concurrence et la Federal Trade Commission (consulter le chapitre 3 de la présente étude).
Protocole d'entente	Dans le domaine des négociations internationales, un protocole d'entente est considéré comme étant un document préliminaire, et non une entente exhaustive. Il s'agit d'une entente intérimaire ou partielle sur certains éléments, parfois une simple entente de principe qui fait l'objet d'un accord. La plupart des protocoles d'entente impliquent qu'on devra éventuellement conclure une entente plus complète.	Protocole d'entente entre l'Office national de l'énergie et la Federal Energy Regulatory Commission afin de promouvoir la coopération interinstitutionnelle (2004).
Échanges de lettres/ de notes	Entente de routine qui consiste en l'échange de deux documents, chacune des parties possédant le rapport signé par l'autre partie. La technique d'échange de notes est fréquemment utilisée, soit à cause de la rapidité de cette procédure, ou soit parce qu'elle évite d'avoir recours à une procédure d'approbation par un législateur.	Échange de notes faisant l'objet d'une entente entre le Canada et les États-Unis afin d'améliorer la sécurité bilatérale en améliorant la coopération militaire liée aux fonctions de soutien civiles, terrestres et maritimes (2002).

Suite à la page 72

Type	Explication	Exemples
Accords de reconnaissance mutuelle	Accords officiels entre deux pays qui témoignent de la confiance réciproque de ces deux pays relativement aux secteurs d'activités soumis à leurs réglementations respectives en fonction des limites précisées dans l'accord.	Entente de reconnaissance mutuelle entre les entités représentant la profession des comptables agréés, soit l'Institut canadien des comptables agréés, le Certified Public Accountant (CPA) des États-Unis et le Contador Público Certificado (CPC) du Mexique, en vertu des dispositions de l'ALENA (2002).
Accords Congrès-Exécutif (loi américaine)	Accords avec un pays étranger qui ont été approuvés par le Congrès américain. Contrairement à un traité (en vertu de la Constitution américaine), un tel accord n'a pas préséance sur la loi en vigueur et n'exige pas les deux tiers des votes du Sénat. Il est au contraire édicté comme une loi courante qui doit recevoir la majorité des votes de la Chambre et du Sénat et être ensuite approuvé par le président (contrairement à un simple accord de l'exécutif qui doit être ratifié par le président seulement).	Les accords Congrès-Exécutif sont souvent utilisés pour mettre en œuvre des accords commerciaux comme celui de l'ALENA (1994) et l'accession des États-Unis à l'OMC (1995).
Accords entre exécutifs (loi américaine)	Accords internationaux, habituellement reliés à des questions administratives, auxquels participe le président des États-Unis, en dehors du processus de ratification de traités. Contrairement aux traités, le Président peut les signer sans les conseils ou l'approbation du Sénat. Quelques accords nécessitent ensuite l'approbation de projets de loi par les deux chambres avant leur mise en œuvre.	L'Entente sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique (1996-2001), la Social Security Totalization Agreement entre le Canada et les États-Unis (1984-2004).

ANNEXE II : GOUVERNANCE DU CANADA ET GOUVERNANCE DES ÉTATS-UNIS : ÉTUDE COMPARATIVE

DÉMOCRATIE

États-Unis	Canada
<ul style="list-style-type: none"> • Les États-Unis d'Amérique ont été formés entre 1776 et 1783, au cours de la Guerre d'indépendance contre la Grande Bretagne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Canada a été formé en 1867 à la suite des négociations effectuées par les colonies de l'Amérique du Nord britannique et par la promulgation au Parlement britannique de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.
<ul style="list-style-type: none"> • République fédérale : trois ordres de gouvernement mandatés en vertu de la Constitution (l'exécutif, le législatif et le judiciaire). • Parlement bicaméral, représentants élus au niveau fédéral et au niveau des États (seul le Nebraska a une législature unicamérale). 	<ul style="list-style-type: none"> • Monarchie constitutionnelle fédérale, gouvernement responsable (les organes exécutif et législatif sont fusionnés, et l'organe judiciaire est indépendant). • Parlement bicaméral, membres de la Chambre élus, membres du Sénat nommés. • Toutes les provinces ont un parlement unicaméral, membres des législatures élus.
<ul style="list-style-type: none"> • Constitution rédigée de manière exhaustive incluant des amendements (dont les dix premiers sont connus comme étant la Déclaration des droits). De plus, la Constitution détermine les pouvoirs, les responsabilités des organes exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les relations entre ces organes. Également, la Constitution décrit l'autorité du gouvernement fédéral ainsi que les pouvoirs réservés aux États. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution écrite et non écrite. Le droit coutumier, l'usage, les pratiques et les conventions jouent un rôle important dans la Constitution du Canada. Ainsi, jusqu'en 1982, la Constitution ne faisait même pas référence aux postes de premier ministre ou de premiers ministres provinciaux. • En 1982, on a ajouté la Charte des droits et libertés à la Constitution.
<ul style="list-style-type: none"> • Les Rédacteurs ont conçu un gouvernement fondé sur un système de freins et contrepoids, dans lequel les organes exécutif, législatif et judiciaire sont soumis à une vérification les uns par rapport aux autres. Par exemple, le président peut exercer un leadership et élaborer une loi importante, mais il ne peut pas voter lorsqu'un projet de loi est présenté par l'organe législatif. Plutôt, une fois que les deux chambres ont adopté un projet de loi, le président le signe pour qu'il devienne une loi. Si le président n'approuve pas une loi en particulier, il ou elle peut utiliser son droit de veto pour bloquer une partie ou l'ensemble du projet de loi. Le veto peut être battu par un vote majoritaire des 2/3 des membres des deux chambres du Congrès (le Sénat et la Chambre des représentants). 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Canada a hérité d'un système de gouvernement responsable issu de la tradition britannique. Dans ce système, l'exécutif (premier ministre et Cabinet) siège avec l'organe législatif et est tributaire d'un vote de confiance de la Chambre des communes (législature) pour exercer son mandat. La confiance fait référence essentiellement au soutien majoritaire de la législature relativement au mandat de l'exécutif. Lorsque l'organe législatif perd confiance dans l'exécutif, le Gouvernement doit démissionner, ou recommander au Gouverneur Général la dissolution du Parlement et la tenue de nouvelles élections. Par ailleurs, le Gouverneur Général peut demander à un autre parti de former un Gouvernement pouvant recueillir la majorité de l'appui en Chambre.

POUVOIR EXÉCUTIF

États-Unis

- Le président et son Cabinet (chefs de divers ministères et organismes) forment l'organe exécutif au niveau fédéral.
- Les gouverneurs dirigent l'organe exécutif au niveau des États.

- Le Bureau exécutif du président comprend quatre unités principales qui conseillent le président : le Bureau de la Maison-Blanche, le Conseil national de sécurité, le Conseil consultatif économique du président et le Bureau de la gestion et du budget.

Chefs d'État et gouvernement

- Alors que les gouverneurs sont directement élus par la population, les présidents sont élus officiellement par le Collège électoral, une organisation qui reflète le nombre de membres du Congrès dans chaque État. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de votes dans un État donné gagne tous les votes du Collège électoral dans cet État (sauf pour le Maine et le Nébraska).
- Les candidats aux postes de gouverneur ou de président sont nommés comme candidats de leur parti à la suite d'une longue élection primaire. Toutefois, certains États tiennent des conventions ou des caucus au lieu d'organiser des élections primaires.
- Les gouverneurs et les présidents américains occupent un poste à l'organe exécutif et ne peuvent pas simultanément occuper un poste à l'organe législatif.

Canada

- Au niveau fédéral canadien, l'organe exécutif est composé de la reine et de son représentant, le gouverneur général (le chef d'État), du premier ministre et de son Cabinet.
- Au niveau provincial, l'organe exécutif comprend le lieutenant-gouverneur (représentant de la reine), le premier ministre et son Cabinet.

- Au Canada, ces fonctions sont généralement assumées par le Bureau du premier ministre (personnel du parti) et le Bureau du Conseil privé (représentants non-partisans).

Chefs d'État et gouvernement

- Le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs sont nommés sur recommandation du premier ministre.
- Le premier ministre et les premiers ministres des provinces (ou premiers ministres) doivent être membres de l'organe législatif et par conséquent ils doivent représenter une circonscription. Ils obtiennent ce poste en devenant les leaders du parti majoritaire.
- Les chefs des partis politiques (aussi bien du parti majoritaire que des partis minoritaires) sont élus par des membres enregistrés du parti à l'occasion des congrès à la direction des partis. Les congrès à la direction des partis ont évolué au Canada et plusieurs partis ont adopté un système fondé sur le vote de l'ensemble des membres plutôt qu'un système fondé sur le vote des délégués au congrès.

Cabinet

- Les présidents et les gouverneurs nomment les membres d'un Cabinet non élu, et ces membres dirigent divers ministères et agences. À Washington, ces membres sont appelés des secrétaires et dans les États, ils sont souvent appelés des directeurs.
- Puisque les représentants officiels du Cabinet ainsi que leurs principaux sous-secrétaires ne sont pas élus par la population, ils proviennent ordinairement des milieux de l'entreprise privée, des universités, de groupes d'études et de recherches, de fondations, de cabinets d'avocats et de l'entourage des membres actuels ou anciens du Congrès.
- Le Cabinet plénier américain se rassemble de manière beaucoup moins régulière que son équivalent canadien. Ses membres prennent rarement des décisions à titre collectif. Avant que le président ne prenne une décision claire et définitive sur une question, les secrétaires du Cabinet peuvent souvent adopter leur propre position sur la question.

Pouvoirs

- Les présidents et les gouverneurs ont beaucoup de pouvoirs, mais ils sont contrôlés par les organes législatifs et judiciaires qui garantissent un équilibre des pouvoirs en vertu de la Constitution.

- Le président, les gouverneurs et les membres du Cabinet ne peuvent pas se présenter devant l'organe législatif pour débattre un projet de loi ou répondre à des questions sans avoir reçu une invitation de la part de l'organe législatif. Comme il est très rare qu'une telle invitation soit envoyée, il est plus courant que les représentants de l'organe exécutif se présentent devant les comités législatifs.

Cabinet

- Le Cabinet ou le gouvernement est formé de députés élus (au niveau fédéral) ou de députés élus de l'Assemblée législative (au niveau provincial), qui sont désignés par le premier ministre ou les premiers ministres pour diriger des ministères précis ou des agences. Il y a toujours au moins un sénateur siégeant dans le cabinet fédéral. Au Canada, les premiers ministres provinciaux dirigent en effet autant l'organe législatif que l'organe exécutif du gouvernement.
- Le Cabinet fédéral se réunit sur une base régulière pour diriger la politique du gouvernement. Les comités du Cabinet jouent un rôle important en matière de politique. La solidarité ministérielle est une importante doctrine du régime politique canadien.

Pouvoirs

- Au Canada, la concentration des pouvoirs est entre les mains de l'organe exécutif. En vertu du système de gouvernement responsable, l'organe exécutif a un mandat extrêmement important de gouverner avec le soutien de la majorité des députés à la Chambre des communes.
- Dans les cas de gouvernements minoritaires, le pouvoir exécutif doit négocier le support des législateurs des autres partis de façon constante ou chercher une coalition avec des partis afin d'avoir le support de la majorité des législateurs.
- Comme ils sont les représentants de l'organe législatif et de l'organe exécutif, le premier ministre et les députés s'adressent régulièrement à la Chambre et doivent se soumettre régulièrement à une période de questions. Lors de la tenue d'une session parlementaire, la période de questions est le mécanisme principal utilisé pour demander au gouvernement de rendre des comptes sur son administration.

FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

États-Unis

- Il existe 15 ministères administratifs et l'ensemble de la fonction publique compte (excluant le personnel militaire) 2 650 000 personnes (données de 2002).
- Compte tenu de l'importance même de la fonction publique et du rôle important de surveillance joué par le Congrès, on retrouve généralement aux États-Unis une structure bureaucratique fédérale « en silo » plus souvent qu'au Canada.
- En vertu de la Constitution des États-Unis, le président et le Congrès peuvent tous deux exercer une autorité sur la bureaucratie. En pratique, chacun des cadres supérieurs nommés a deux patrons : un à l'organe exécutif et un à l'organe législatif.
- Comme le Congrès a beaucoup de pouvoir en matière d'élaboration des politiques, la bureaucratie fédérale met davantage l'accent sur l'administration et la mise en œuvre des politiques.

- Le président nomme les membres clés de la fonction publique fédérale. Parmi environ 5000 nominations à des postes politiques, il y a environ 1000 postes de direction incluant plus de 300 postes à temps plein dans les 15 ministères (secrétaires du Cabinet, secrétaires adjoints, sous-secrétaires, secrétaires auxiliaires et chefs du contentieux) et 150 ambassadeurs (dont les deux tiers sont habituellement des personnes qui ont fait carrière dans le service extérieur).
- Les changements d'administration, en particulier lorsqu'il y a changement de parti, entraînent souvent des changements de fonctionnaires supérieurs à grande échelle. Comme il faut généralement l'approbation du Sénat pour procéder aux nominations de ces fonctionnaires, cette situation peut entraîner des retards considérables dans la mise en œuvre du programme du président.

Canada

- Il existe 21 ministères principaux. L'ensemble de la fonction publique compte (excluant le personnel militaire) 155 360 personnes (données de 2001).
- Étant donné que la plus grande partie des pouvoirs est sous l'autorité de l'organe exécutif au Canada, cette situation facilite en général une meilleure collaboration horizontale entre les ministères et organismes canadiens, comparativement à la situation aux États-Unis.
- Les fonctionnaires canadiens sont sous l'autorité de leurs ministres respectifs et soutiennent ces derniers dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les interactions avec les députés et les médias sont relativement limitées.
- Les fonctionnaires participent tout autant à l'élaboration des politiques qu'à leur mise en œuvre.

- Tous les fonctionnaires sont considérés comme étant apolitiques. Les sous-ministres, qui sont nommés par le premier ministre, sont en général des fonctionnaires de carrière.
- Le premier ministre, néanmoins, a une grande latitude relativement aux nominations gouvernementales, en particulier, notamment pour ce qui est des nominations des juges de la Cour Suprême et des membres des commissions ou des bureaux fédéraux.
- Traditionnellement, les changements de gouvernements n'entraînent pas de changements des employés au niveau bureaucratique.

POUVOIR LÉGISLATIF

États-Unis

- Le Congrès est composé de 100 sénateurs (deux pour chaque État) et de 435 représentants.
- Les candidats au titre de représentant ou de sénateur sont choisis à l'occasion des élections primaires. Sauf dans quelques circonscriptions seulement, les partis politiques exercent un contrôle très limité sur le choix des personnes en nomination pour une candidature à un poste au Congrès. Cette situation fait en sorte que les candidats sont plus indépendants.
- Le Sénat détient des pouvoirs fondamentaux dans le régime politique américain. Ses responsabilités incluent la confirmation des nominations du président (au niveau fédéral) et des gouverneurs (au niveau des États), ainsi que la ratification des accords internationaux (avec l'obtention des deux tiers des votes).
- Le Congrès américain est habituellement très actif dans le domaine des affaires étrangères, étant donné qu'il a le pouvoir de réglementation en matière commerciale et de déclarer la guerre.
- Au Congrès, il existe environ deux douzaines de comités dans chaque chambre et plus d'une centaine de sous-comités.
- Les comités du Congrès jouent un rôle très important lié au contrôle du programme législatif. Ces comités ont aussi leurs propres employés partisans, dont plusieurs sont très influents dans le domaine de l'élaboration des politiques.
- Le Congrès américain maintient en poste une bureaucratie importante et efficace, qui sert souvent à mener des études qui constituent un contrepoids aux études de l'organe exécutif. Cette bureaucratie inclut, par exemple, le Congressional Research Service, le Congressional Budget Office et le General Accountability Office.

Canada

- La Chambre des communes du gouvernement fédéral est composée de 308 membres, incluant le premier ministre et le Cabinet. Le Sénat est composé de 104 membres nommés. Un ou plusieurs sénateurs sont membres du Cabinet.
- Bien que les partis fassent des appels locaux de candidatures pour choisir des candidats au poste de député, il est courant que les représentants des partis locaux retiennent les suggestions de l'administration générale du parti en cette matière.
- Le Sénat a le pouvoir de proposer des lois qui ne touchent pas les dépenses et d'approuver les lois élaborées par la Chambre des communes. Même si les sénateurs représentent les régions, ils ne sont pas considérés comme étant les principaux défenseurs des intérêts régionaux ou provinciaux, ce rôle étant exercé plutôt par les gouvernements provinciaux.
- Sauf dans le cas des comités permanents appropriés et d'une variété de groupes interparlementaires (comme le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis), les parlementaires, à titre individuel, participent habituellement peu au règlement des questions liées aux affaires étrangères.
- Au parlement fédéral, il existe 16 comités et un sous-comité au Sénat et environ 20 comités et 10 sous-comités à la Chambre des communes.
- Malgré le fait que les comités jouent un rôle important dans la révision et la modification des lois, les gouvernements ne permettent habituellement pas la création de comités forts et autonomes. (Le rôle des comités et des partis de l'opposition est généralement plus important dans une situation de gouvernement minoritaire.)

Suite à la page 78

- La taille des législatures des États varie entre 61 sénateurs à New York à 20 sénateurs en Alaska et de 400 représentants au New Hampshire à 40 représentants en Alaska. Certains États donnent un nom différent à leur chambre basse (p. ex. Assembly ou House of Delegates).
- Bien que les gens qui sont au service du Congrès doivent de toute évidence travailler à temps plein pour s'acquitter de leurs responsabilités, le temps qu'ils consacrent à ce travail ainsi que leur rémunération peuvent varier. Par exemple, plusieurs États ont à leur emploi des représentants citoyens à temps partiel qui se rencontrent chaque deux ans et qui nécessairement conservent un emploi à l'extérieur de l'arène politique.
- Outre la Bibliothèque du Parlement, les parlementaires fédéraux disposent généralement de ressources relativement limitées pour mener des études indépendantes. Le personnel apolitique appuie les travaux des comités parlementaires.
- La taille des gouvernements provinciaux varie de 125 membres au Québec à 27 membres à l'Île-du-Prince-Édouard. Le titre de ces parlementaires diffère d'une province à l'autre : p. ex. membres du parlement provincial en Ontario, membres de l'Assemblée nationale au Québec.
- Tous les députés et les membres des parlements provinciaux ont des postes publics à temps plein.

Élections

- Les sénateurs et les représentants sont responsables envers des districts particuliers et sont élus par les citoyens qui résident dans ces districts. Le gouverneur de l'État est élu par tous les électeurs de l'État et est donc responsable envers tous les citoyens de cet État. Les districts de la chambre fédérale comptent en moyenne plus d'un demi million de personnes.
- Les élections ont lieu le premier mardi de novembre de la dernière année du mandat d'un représentant élu. La durée des mandats varie de deux ans pour les représentants, de deux et quatre ans pour les gouverneurs, de quatre ans pour les présidents et de six ans pour les sénateurs.
- La plupart des États tiennent leurs élections le même jour que celui des élections fédérales.

Élections

- Tous les députés et membres d'une assemblée législative, incluant le premier ministre, les premiers ministres provinciaux et les ministres, représentent un comté ou une circonscription. Une circonscription moyenne équivaut à 100 000 personnes à la Chambre des communes.
- On peut convoquer une élection en tout temps, mais au plus tard cinq ans après la dernière élection. Certaines provinces, toutefois, tendent à adopter une date fixe pour tenir des élections.
- Les élections provinciales et fédérales n'ont pas lieu en même temps.

Promulgation des lois

- Les présidents et les gouverneurs peuvent demander aux sénateurs et aux représentants d'appuyer un projet de loi. Au Congrès et dans certains États, chaque chambre peut ajouter ou enlever des éléments aux projets de loi, ou les rejeter complètement, et le résultat peut ressembler très peu au projet de loi initialement proposé. Dans d'autres États, on accorde une latitude limitée pour ce qui est de modifier l'intention originale d'un projet de loi ou pour ajouter des avenants qui ne sont pas entièrement liés à l'objet principal de la loi.
- Les présidents et les gouverneurs possèdent aussi un important droit de veto qui ne peut être annulé que par un vote des deux tiers des représentants des deux chambres. Les constitutions des États n'ont pas toutes la même procédure en matière de droit de veto.
- Puisque les législateurs ont la latitude de voter de manière indépendante, le régime politique américain est le terrain de nombreuses négociations entre différents groupes. De multiples législateurs peuvent former des coalitions sur une panoplie de projets individuels et les faire progresser au sein du processus législatif (démarche appelée « logrolling » ou marchandage d'appuis).
- Les lobbyistes et les groupes d'intérêts jouent un rôle important dans tous les aspects de la politique américaine.
- Le président de la Chambre des représentants est le chef du parti majoritaire à la Chambre, il possède d'importants pouvoirs relativement à l'échéancier lié à la présentation des projets de loi, aux procédures, à la composition des comités et au décorum de la Chambre.

Promulgation des lois

- Le premier ministre fédéral et/ou provincial et les membres du Cabinet participent à la réalisation de la plupart des projets du programme législatif, avec la confiance de la Chambre.
- Les députés d'arrière-ban ou les législateurs qui ne font pas partie du Cabinet peuvent présenter un projet de loi d'initiative parlementaire, même si ces projets de loi nécessiteront habituellement l'approbation du Cabinet (au moins de manière tacite) si un vote est exigé.
- Les députés canadiens ont beaucoup moins de lois à traiter que leurs homologues américains. Souvent, le nombre de projets de loi présentés est égal au nombre de projets de loi adoptés, à cause du pouvoir du parti majoritaire qui fait partie de l'exécutif et du législatif. La discipline de parti est aussi beaucoup plus grande au Canada qu'aux États-Unis.
- Les lobbyistes ont un rôle plus indirect dans la politique canadienne. Ils peuvent faire connaître leur position aux comités législatifs ou aux membres du caucus, mais ils doivent ultimement persuader tous les membres du gouvernement.
- Le Président de la Chambre des communes, qui est aussi un membre élu, surveille de manière impartiale le fonctionnement de la Chambre. Il explique les règles de conduite aux membres de la Chambre, agit comme arbitre au cours des débats et surveille le processus législatif.

FÉDÉRALISME

États-Unis

- Les États-Unis comprennent 50 États, le district fédéral de Columbia et au moins 7 territoires et possessions importants.
- Au début de l'existence des États-Unis, la fédération était très décentralisée et elle est devenue plus centralisée avec le temps.

Dynamique du système fédéral

- Le 10^e Amendement de la Constitution donne aux États tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués au gouvernement fédéral. Même si cet amendement n'a pas été pleinement mis en œuvre dans la pratique, il est évident que la Cour Suprême lui accorde maintenant de plus en plus d'importance.
- Chaque État a sa propre constitution, qui ne doit pas entrer en conflit avec celle des États-Unis, mais qui peut contenir des dispositions comme le droit explicite à la vie privée, le droit de savoir (à propos du gouvernement) et un moyen pour que les citoyens exercent une autorité législative par l'intermédiaire de projets ou de référendums. Ces dispositions peuvent porter sur des éléments qui ne font pas partie de la constitution nationale.
- Les États américains sont actifs dans la promotion de leur État au moyen de missions et de bureaux à l'étranger, mais ils jouent un rôle direct beaucoup moins important en matière de politique et de négociations commerciales.

Canada

- Le Canada comprend 10 provinces et 3 territoires.
- Au début de l'existence du Canada, la fédération était modérément centralisée et est devenue relativement décentralisée avec le temps.

Dynamique du système fédéral

- La Constitution canadienne précise, aux articles 91 et 92, la division des pouvoirs entre les ordres de gouvernement fédéral et provinciaux. Outre le pouvoir de taxation directe, les principales responsabilités du gouvernement provincial incluent les ressources naturelles, l'éducation et la santé.
- Les territoires ont passablement les mêmes rôles et responsabilités que les provinces, mais ces responsabilités ne sont pas enchâssées dans la Constitution. Le gouvernement fédéral délègue aux territoires tous les pouvoirs territoriaux.
- Dans la pratique, aujourd'hui, la division des responsabilités renferme des zones grises. Par exemple, le gouvernement fédéral a utilisé le pouvoir de dépenser fédéral pour influencer la politique publique dans des champs de compétence principalement provinciale.
- Tout comme les États américains, les provinces sont actives depuis très longtemps dans la promotion et la négociation d'accords internationaux (même s'ils ne sont pas exécutoires en vertu du droit international). Le gouvernement fédéral consulte habituellement les provinces, ou suscite leur participation active, à l'occasion de la négociation d'ententes internationales, en particulier lorsque ces engagements donnent lieu à une mise en œuvre par les provinces.

- La plupart des agences du gouvernement fédéral partagent leurs fonctions avec les agences connexes des États et des gouvernements locaux. Par exemple, le gouvernement fédéral fournit des fonds en matière d'éducation, mais l'État et les commissions scolaires locales déterminent le cursus et les compétences nécessaires exigées des professeurs. Ce chevauchement des compétences est souvent appelé « marbled federalism ».

- Comme la Constitution du Canada est beaucoup plus précise dans l'énumération des responsabilités aux niveaux fédéral et provincial, la participation directe du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales ou locales se fait moins sentir. Toutefois, une collaboration fonctionnelle entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sur un grand nombre de questions demeure une des caractéristiques du fédéralisme canadien.

Règlement des différends et relations intergouvernementales

- Les relations entre les gouvernements fédéral, des États et des gouvernements locaux des États-Unis sont fondées sur des interprétations juridiques et sur des négociations politiques permanentes. Les différends sont généralement réglés au niveau de la bureaucratie, du Congrès et des tribunaux. Il est rare que les gouverneurs rencontrent les représentants fédéraux pour conclure une entente mutuelle.
- Contrairement aux premiers ministres provinciaux canadiens qui exercent une influence considérable sur la politique fédérale, les acteurs du lobby intergouvernemental américain sont beaucoup plus dispersés (p. ex. les maires, les gouverneurs, les directeurs d'école, les directeurs d'État, les chefs de police). Par conséquent, le gouvernement fédéral des États-Unis considère souvent les gouvernements des États comme des « groupes d'intérêts ».
- Le Sénat américain, qui peut être vu comme une chambre des États, a toujours été la tribune où les intérêts des régions et des États sont présentés et débattus. Les sénateurs américains sont considérés comme étant des défenseurs importants des intérêts de leurs propres États.

Règlement des différends et relations intergouvernementales

- Les premiers ministres canadiens des provinces et des territoires rencontrent occasionnellement le premier ministre à l'occasion de la Rencontre des premiers ministres qui est convoquée à la discrétion du premier ministre. Les premiers ministres se rencontrent aussi durant les conférences des premiers ministres provinciaux et territoriaux. Un important objectif de ces conférences est de déterminer des positions et des demandes communes qui seront présentées au gouvernement fédéral.
- Parallèlement aux réunions des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux, les ministres sectoriels se rencontrent régulièrement (p. ex. ministres de la Santé, de l'Environnement).
- Les premiers ministres provinciaux sont considérés comme étant les principaux défenseurs des intérêts des provinces.

POUVOIR JUDICIAIRE

États-Unis

Cour Suprême

- Les membres de la Cour Suprême sont nommés par le président et leur nomination est approuvée par le Sénat; ils sont nommés à vie.
- Il n'y a aucune exigence particulière sur le plan régional ou de la représentation autre que le fait que la nomination doit être approuvée par le Sénat.
- La Cour Suprême, en vertu de l'interprétation de son rôle dans la Constitution, a joué un rôle central dans la gouvernance des États-Unis. Depuis 1803, elle a le pouvoir d'entreprendre une révision judiciaire de la législation.

Autres cours

- En grande partie, les autres juges sont élus.

Canada

Cour Suprême

- Les membres de la Cour Suprême sont nommés par le premier ministre et doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans.
- Cette cour est ordinairement composée de trois juges du Québec, trois juges de l'Ontario, deux juges de l'Ouest, et d'un juge des Maritimes.
- Le rôle de la Cour Suprême a beaucoup changé depuis l'adoption de la Charte des droits et des libertés en 1982. La Cour est de plus en plus engagée dans le règlement de questions litigieuses liées à la politique publique, questions qui auparavant étaient uniquement du ressort des membres élus des parlements.

Autres cours

- Aucun juge n'est élu au Canada.
- Le Cabinet fédéral nomme environ 750 juges à la Cour fédérale et à la Cour Suprême du Canada, ainsi qu'à la Cour supérieure des provinces, aux cours régionales et aux cours des comtés.
- Les Cabinets des provinces nomment environ 1250 juges aux cours provinciales.

ANNEXE III : SITES WEB UTILES

SITES WEB SUR LES QUESTIONS CANADO-AMÉRICAINES

www.can-am.gc.ca

Site Web tenu à jour par Affaires étrangères Canada lié aux questions canado-américaines. Inclut des liens avec les sites des missions canadiennes aux États-Unis.

www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena

Site Web consacré à l'ALENA.

www.treaty-accord.gc.ca

Site Web tenu à jour par Affaires étrangères Canada fournissant une base de données des traités où le Canada est un parti ou un État signataire.

www.usembassycanada.gov

Site Web de l'ambassade des États-Unis à Ottawa. L'ambassade tient à jour une liste d'adresses électroniques fournissant des renseignements à jour sur les principales questions stratégiques aux États-Unis.

SITES WEB DES PRINCIPAUX GROUPES D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES AMÉRICAINS

www.aie.org

American Enterprise Institute – Groupe de réflexion d'orientation généralement conservatrice qui publie des études sur un large éventail de questions économiques, internationales, sociales, politiques et liées à la sécurité.

www.brookings.edu

Brookings Institution – Un des groupes de réflexion les plus anciens et les plus importants. Généralement considéré comme ayant une orientation modérée ou libérale, ses activités portent principalement sur l'économie, la politique économique, la gouvernance et la politique métropolitaine.

www.csis.org

Center for Strategic and International Studies – Groupe de réflexion bipartite axé sur la sécurité et les affaires étrangères. Le CSIS dirige le projet Canada.

www.cfr.org

Council on Foreign Relations – Groupe de réflexion autonome sur les affaires internationales et la politique étrangère des États-Unis. Il publie l'influente revue *Foreign Affairs*.

www.heritage.org

Heritage Foundation – Institut de recherche influent dont la mission officielle consiste à formuler et à promouvoir les politiques publiques conservatrices.

wwics.si.edu

Woodrow Wilson International Center for Scholars – Institution non partisane dédiée à l'étude des affaires nationales et mondiales. Le Centre a récemment mis sur pied le Canada Institute.

SITES WEB SUR LES POLITIQUES ET LE GOUVERNEMENT AMÉRICAIN (PAR SUJET)

www.firstgov.gov

Le portail officiel de toutes les organisations gouvernementales américaines. L'information est organisée par sujets.

Budget et économie

www.cbo.gov

Site Web apolitique du Congressional Budget Office qui fournit des évaluations officielles des coûts liées à la législation.

www.whitehouse.gov/omb

Le site de l'Office of Management and Budget qui fournit en ligne le budget du président, ainsi que le témoignage des représentants de l'OMB présenté au Capitole.

www.bea.doc.gov

Le site du Commerce Department's Bureau of Economic Analysis qui fournit des renseignements sur le produit intérieur brut et sur les différents éléments qui le composent.

www.federalreserve.gov

Site Web de la Banque centrale américaine qui fournit des renseignements sur la santé économique régionale de la nation, le taux de change quotidien, la croissance du crédit à la consommation et sur bien d'autres questions.

Congrès

www.house.gov

www.senate.gov

Liens principaux vers la Chambre des représentants et le Sénat des États-Unis.

thomas.loc.gov

Le site de la Library of Congress est maintenant une ressource faisant autorité en matière de renseignements sur la législation, y compris les textes et le statut des projets de loi, des rapports de comités et des questions de droit public.

www.cspan.org

Le site du réseau de télévision par câble qui couvre le Congrès à large échelle. On peut avoir accès à une programmation en direct par Internet.

Culture et histoire

www.archives.gov

Site Web du National Archives and Records Administration (NARA) qui offre une liste complète de liens et de ressources sur l'histoire et sur des dossiers publics. C'est aussi un portail d'accès à toutes les bibliothèques présidentielles.

www.loc.gov

La Library of Congress possède une des plus importantes bases de données en ligne en matière de ressources bibliographiques.

Défense

www.defenselink.mil

Site principal du ministère de la Défense des États-Unis.

www.norad.mil

Site Web du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord qui est une source utile pour avoir les dernières informations sur les opérations de cette unité, il offre des liens vers les sites canadiens et américains.

Données démographiques et statistiques générales

www.fedstats.gov

Une des sources les plus complètes en matière de statistiques fédérales. Les utilisateurs peuvent faire des recherches par agence ou par unité géographique.

www.census.gov

Site principal du US Census Bureau. Une page "QuickFacts" (« Faits en bref ») présente le profil statistique des États, des comtés et des localités en format convivial.

www.prb.org

Le Population Reference Bureau, organisme à but non lucratif, offre beaucoup de données sur les États-Unis et le monde en général.

www.bls.gov

Le US Bureau of Labor Statistics est la principale agence de recherche de données du gouvernement américain dans le vaste domaine des données économiques et statistiques sur le travail. Le site Web inclut des renseignements utiles sur les données démographiques en matière de travail aux États-Unis.

www.gallup.com

Le site de cette firme de sondage fournit des données complètes sur les sondages et les études de recherche.

Énergie

www.eia.doe.gov

Site Web de l'Energy Information Administration qui est le site Web incluant les données les plus complètes sur les sources d'énergie.

Environnement

www.epa.gov

Site officiel de l'Environmental Protection Agency qui fournit de l'information sur les particularités de la réglementation en environnement, les questions de pollution et les mesures d'exécution de la loi.

www.doi.gov

Donne accès au Interior Department et à ses huit bureaux.

www.cec.org

La North American Commission for Environmental Co-operation fait une mise à jour régulière des bases de données liées aux questions environnementales en Amérique du Nord. Base de données qui inclut un sommaire utile des lois sur l'environnement en Amérique du Nord.

Affaires étrangères

www.cia.gov

Le CIA's World Factbook énumère les faits les plus importants pour les pays, grands et petits.

www.state.gov

Site du Département d'État qui offre des liens pour avoir accès à des points de presse et à des renseignements détaillés sur tous les pays.

Politiques en matière de santé

www.hhs.gov

Site Web du Health and Human Services Department qui inclut de l'information sur la Food and Drug Administration, la National Institutes of Health, et les Centers for Disease Control and Prevention.

www.cms.gov

Site Web fédéral officiel pour obtenir des statistiques sur Medicaid, Medicare et le programme national Children's Health Insurance Program de l'État.

www.kaisernetwork.org

Dirigé par la Henry J. Kaiser Foundation, ce site permet aux utilisateurs d'accéder aux audiences du Congrès et aux points de presse, de prendre connaissance des rapports quotidiens sur la politique de la santé et d'avoir accès à un service de sondage très important.

Sécurité intérieure

www.dhs.gov

Site Web du Department of Homeland Security.

www.fema.gov

Site Web de la Federal Emergency Management Agency qui offre des renseignements sur toutes sortes de questions, de la stratégie nationale à la survie personnelle.

www.cdc.gov

Dirigé par le Center for Disease Control and Prevention (une agence du Department of Health and Human Services), ce site est l'endroit à consulter pour des renseignements fiables sur les plus récentes épidémies.

Immigration

uscis.gov/graphics/index.htm

Site Web du US Citizenship and Immigration Services (USCIS) au sein du Department of Homeland Security (DHS) qui inclut des renseignements sur les activités liées à l'exécution de la loi de l'organisation, les statistiques sur les immigrants et les diverses fonctions et responsabilités qui faisaient partie auparavant du Immigration and Naturalization Service.

www.migrationpolicy.org

Site Web du Migration Policy Institute, un groupe de réflexion basé à Washington. Une des principales recherches de cet institut porte sur les frontières nord-américaines. Le site est souvent mis à jour et contient des rapports de recherche utiles.

Ressources juridiques

www.law.cornell.edu

Site Web de la Legal Information Institute de l'université Cornell. Source utile en matière de jurisprudence américaine et information complète en matière juridique.

www.law.nyu.edu/library/foreign_intl/index.html

Site consacré au *Guide to Foreign and International Legal Databases* de l'université de New York qui fournit une base de données complète sur les questions de droit international ainsi que des liens utiles pour obtenir de l'information sur les systèmes judiciaires canadiens et américains dans plus de 50 domaines de compétence.

Présidence

www.whitehouse.gov

Le premier site à consulter pour obtenir de l'information sur la Maison-Blanche. Fournit des liens pour obtenir des renseignements sur les ministères et agences de l'organe exécutif.

www.lib.umich.edu/govdocs/fedprs

Site tenu à jour par l'université du Michigan qui fournit une documentation importante provenant de divers présidents.

www.americanpresident.org

Site tenu à jour par le Miller Center of the University of Virginia qui inclut une bonne vue d'ensemble sur l'histoire de la présidence des États-Unis. Bonne source pour mieux comprendre la manière dont le Bureau du Président fonctionne.

Sécurité sociale et bien-être

www.ssa.gov

Site de la Social Security Administration qui fournit des données factuelles et chiffrées sur le Programme.

www.welfareinfo.org

Un portail complet pour obtenir de l'information sur la réforme de l'assistance sociale et sur les sujets connexes.

www.urban.org

Site Web de la Urban Institute, un groupe de réflexion basé à Washington, qui fournit des études techniques et des données brutes liées à la pauvreté et à l'aide sociale.

Gouvernements des États

www.stateline.org

Site Web pris en charge par le Pew Charitable Trusts; ce site vise à aider les journalistes, les décideurs et les citoyens à tirer parti des politiques publiques au niveau des États.

www.statelocalgov.net

Fournit un guichet unique pratique pour accéder aux sites Web de milliers d'agences d'État et de gouvernements municipaux et de comtés.

www.nga.org

Ce site, qui est le site de la National Governors Association, contient les adresses Internet des gouverneurs, ainsi que des biographies, des photographies et des exposés de principe de la National Governors Association.

www.ncsl.org

Site de la National Conference of State Legislatures qui est un carrefour d'information pour les 7500 législateurs d'État de la nation.

www.csg.org

Le Council of State Governments est une organisation interparlementaire qui rassemble des législateurs de tous les États et territoires américains. Quelques provinces canadiennes participent aussi aux activités du Council of State Governments.

Commerce et économie mondiale

www.ita.doc.gov

Site officiel du International Trade Administration du Commerce Department qui fournit un accès à des données statistiques en matière de commerce par pays et par produit.

www.ustr.gov

Le site de l'US Trade Representative fournit des renseignements sur les mesures commerciales gouvernementales récentes.

www.iie.com

Site de l'Institute for International Economics. L'IIE mène des recherches importantes sur des questions de politique publique commerciale et économique, incluant les questions liées à l'ALENA.

Transport

www.dot.gov

Le site du Department of Transportation fournit des liens pour avoir accès à tous ses bureaux et agences.

www.bts.gov

Site Web de données statistiques sur le Bureau of Transportation qui fournit des données sur des sujets liés au transport.

