

LA GESTION DES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

Grant Dawson
Division des affaires politiques et sociales

Le 25 octobre 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| LA RELATION CANADO-AMÉRICAINNE..... | 1 |
| LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ | 3 |
| LE COMMERCE..... | 6 |
| LA DIPLOMATIE ET LA REPRÉSENTATION POLITIQUE..... | 8 |
| LA CULTURE..... | 10 |
| L'ENVIRONNEMENT ET LES RESSOURCES NATURELLES | 11 |
| A. La qualité de l'eau dans les Grands Lacs..... | 11 |
| B. L'exploitation du pétrole et du gaz dans la Réserve faunique nationale de l'Arctique..... | 12 |
| C. La politique de l'énergie | 12 |
| D. La décharge du lac Devils..... | 12 |
| E. Les exportations massives d'eau | 13 |
| F. La qualité de l'air en Amérique du Nord..... | 13 |
| CONCLUSION..... | 14 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GESTION DES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

INTRODUCTION

Le présent aperçu de la gestion des relations canado-américaines est une analyse de la relation dans son ensemble et des éléments de sa dynamique actuelle dans cinq grands domaines : la défense et la sécurité, le commerce, la diplomatie et la représentation politique, la culture et, enfin, l'environnement et les ressources naturelles.

LA RELATION CANADO-AMÉRICAINNE

Les États-Unis sont le plus important partenaire international du Canada, et de loin. La relation entre les deux pays, historique, profonde et complexe, a une influence non négligeable sur tous les aspects de la vie au Canada. Tous les ordres de gouvernement y participent, et le nombre des enjeux stratégiques peut être énorme. À titre d'exemple, la vente de médicaments par les entreprises canadiennes sur le marché américain au moyen de l'Internet a été une question électorale au cours de la campagne présidentielle de 2004. Bien que dans l'ensemble fondée sur la coopération, la relation est aussi, selon John Herd Thompson et Stephen J. Randall, conflictuelle tant dans son détail que dans certains de ses aspects fondamentaux⁽¹⁾.

Pour maintenir des relations harmonieuses avec les États-Unis, le gouvernement fédéral canadien doit relever plusieurs défis. Il doit pouvoir résoudre les problèmes et tirer parti des possibilités au niveau des deux pays, tout en manœuvrant dans une situation délicate au pays. D'une part, s'il se conforme trop étroitement aux politiques américaines, il peut être accusé d'inféodation et de sacrifice de la souveraineté canadienne. D'autre part, toute divergence de vues trop importante risque de compliquer la promotion des intérêts canadiens au sud de la frontière et de soulever autant d'inquiétude.

(1) John Herd Thompson et Stephen J. Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, 3^e éd., Athens, University of Georgia Press, 2002, p. 8.

La disparité – ou, si l'on préfère, « l'asymétrie » – des pouvoirs rend la relation d'autant plus difficile à gérer. Quelle que soit la norme appliquée pour jauger les États – puissance économique, puissance militaire, influence politique et culturelle –, les États-Unis font figure de géant à côté du Canada. Pourtant, J.L. Granatstein et Norman Hillmer font valoir que cette puissance plus grande n'est pas toujours à l'avantage des États-Unis dans leurs rapports avec le Canada, et qu'il arrive parfois que celui-ci puisse tirer son épingle du jeu avec habileté et détermination pour avoir gain de cause⁽²⁾. Néanmoins, cette dépendance du Canada à l'égard de son puissant voisin inquiète bien des Canadiens. Ils se refusent parfois à voir que les États-Unis traitent le Canada comme n'importe quel autre pays et qu'ils abordent leurs relations bilatérales avec une opiniâtreté centrée sur leurs intérêts nationaux. Jennifer Welsh estime d'ailleurs que les Canadiens se trompent en s'imaginant que les États-Unis sont « le meilleur ami » du Canada. Le Canada devrait plutôt concevoir des stratégies pour faire valoir ses propres intérêts nationaux au sud de la frontière⁽³⁾.

Les dirigeants canadiens ont traditionnellement tenté de compenser ou de neutraliser le poids presque écrasant des États-Unis grâce à diverses politiques intérieures et étrangères. L'approche clé en politique étrangère dans ce contexte, l'internationalisme, est basée sur la participation à des organisations et des instruments multilatéraux pour donner plus de place à l'expression du nationalisme canadien et assurer la prise en compte de points de vue qui dépassent la simple perspective continentale. Les Nations Unies, le G-8 et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sont les principales associations pour le Canada, et les internationalistes se sont toujours efforcés de renforcer ces entités et d'autres encore et d'accroître leur crédibilité à l'échelle internationale.

Pourtant, tenter exclusivement d'éviter les extrêmes et de conserver un certain équilibre peut mener à des résultats douteux : cela pourrait conduire à une gestion réactive de la relation canado-américaine de la part du Canada, ou empêcher le fédéral de formuler et de concrétiser une vision claire du partenariat qu'il désire. Certains croient que l'approche diplomatique traditionnelle du Canada ne suffit peut-être plus depuis le 11 septembre 2001. C'est ainsi que David Carment et d'autres soutiennent que si le gouvernement fédéral n'adopte

(2) J.L. Granatstein et Norman Hillmer, *For Better or for Worse: Canada and the United States to the 1990s*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991, p. 318.

(3) Jennifer Welsh, *At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, HarperCollins, 2004, p. 49 à 52, 60.

pas une stratégie bien définie pour atteindre ses buts, le Canada risque de se retrouver sur la défensive dans une relation axée sur les intérêts américains dans bon nombre de domaines⁽⁴⁾.

LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ

Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont centré l'attention sur la menace que présentent les intervenants non étatiques pour la sécurité nationale et internationale. En Amérique du Nord, il en est résulté une tendance au renforcement de la coopération militaire entre les deux pays et au resserrement de la sécurité intérieure.

Dans les mois qui ont suivi les attentats, les dirigeants canadiens ont élaboré une nouvelle proposition en vue de la gestion conjointe de la frontière canado-américaine dans laquelle les intérêts de la sécurité et du commerce sont des buts qui se renforcent mutuellement plutôt que de s'opposer. Les dirigeants américains ont accepté le projet canadien presque sans changements. En décembre 2001, les deux pays ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente ainsi que le plan d'action connexe en 30 points (qui sont depuis passés à 32) pour améliorer le passage en toute sécurité des biens et des personnes à la frontière et accroître la coopération en matière de renseignement et d'application de la loi. Le plan d'action est fondé sur une approche de gestion du risque qui accélère le passage des personnes, des biens et des services à faible risque, de façon à permettre aux responsables des deux côtés de la frontière de se concentrer sur les risques plus élevés⁽⁵⁾. Selon Jennifer Welsh, le Canada peut donc façonner l'avenir des relations canado-américaines en étant proactif et en tirant profit de ses talents et de son énergie pour obtenir ce qu'il veut⁽⁶⁾. Le gouvernement participe actuellement à des discussions approfondies avec le Mexique et les États-Unis concernant le programme des frontières intelligentes de la prochaine génération. Ces négociations doivent consolider les stratégies visant à réduire le nombre d'opérations nécessaires à la frontière, et elles portent aussi

(4) David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.), « Preface », dans *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, Toronto, Oxford University Press, 2003, p. xi.

(5) Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Ottawa, décembre 2002, p. 105
(<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/FAIT/Studies/Reports/faitrp03/faitrp03-f.pdf>).

(6) Welsh (2004), p. 58.

sur de nouveaux aspects comme la sécurité de l'alimentation, la cybersécurité, la santé publique et la sécurité dans le secteur maritime et celui des transports⁽⁷⁾.

Depuis les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis, le Canada a dû prouver, au moyen de nouvelles mesures précises, qu'il prend au sérieux les craintes des Américains concernant sa sécurité intérieure. Le gouvernement a créé de nouvelles organisations chargées d'assurer la sécurité du périmètre, comme l'Administration canadienne de la sécurité du transport aérien en avril 2002 et l'Agence des services frontaliers du Canada en décembre 2003. Il a investi plus de huit milliards de dollars pour renforcer les mesures de sécurité relatives au transport aérien et maritime, accroître la sécurité des frontières et des documents et améliorer ses services de renseignement, de sécurité et d'application de la loi. Il réévalue aussi ses procédures d'immigration et d'accueil des réfugiés pour maîtriser la hausse des coûts et accroître la confiance dans le système⁽⁸⁾. Après une série de consultations, il a décidé de confier à l'Agence des services frontaliers la responsabilité des opérations d'immigration aux points d'entrée, pour assurer un contrôle rigoureux à la frontière⁽⁹⁾.

En outre, le gouvernement a créé un nouveau ministère et formulé une politique de sécurité intérieure afin de renforcer la sécurité au Canada. La création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, le pendant du Department of Homeland Security des États-Unis, a été annoncée en décembre 2003. La première *Politique canadienne de sécurité nationale*, analogue à la stratégie américaine de sécurité du territoire national, a été rendue publique en avril 2004. Elle prévoit de nouvelles dépenses de l'ordre de 690 millions de dollars pour la sécurité, essentiellement dans les domaines du transport maritime, des capacités de renseignement, de la cybersécurité et de la lutte contre les fraudes documentaires⁽¹⁰⁾.

Le gouvernement est plongé dans des discussions avec les États-Unis au sujet de sa participation éventuelle au projet américain de défense contre les missiles balistiques. La décision sur cette participation sera prise une fois que les pourparlers seront terminés et que le

(7) Gouvernement du Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, avril 2004, p. 51.

(8) John Ivison, « The Weakest Security Link: Our Refugee System: Escalating Costs Forcing Ottawa to Think About Change », *National Post*, samedi 28 août 2004, p. RB1.

(9) Agence des services frontaliers du Canada, *Le gouvernement du Canada annonce le transfert de certaines fonctions entre Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada*, communiqué, 12 octobre 2004 (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/releases/2004/1012functions-f.html>).

(10) Andre Belelieu, « Canada Alert: The Recent Evolution in Canadian Security Policy », *Center for Strategic and International Studies Hemisphere Alert 12.10*, Washington (D.C.), 2 septembre 2004, p. 5.

Parlement aura été consulté. Cela dit, le gouvernement a donné des indications de son orientation générale dans ce domaine. Ainsi, le ministre de la Défense nationale, Bill Graham, a déclaré en septembre 2004 qu'il est important pour le Canada d'être associé à tout programme de défense continentale⁽¹¹⁾. L'opinion publique canadienne est divisée sur cette question. Si le gouvernement décide de participer à l'initiative américaine, il devra concilier sa participation avec sa politique de non-prolifération des armes nucléaires, de contrôle des armements et de désarmement⁽¹²⁾.

En août 2004, le Canada et les États-Unis ont convenu de modifier l'accord sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Cette modification autorise le NORAD à mettre sa fonction d'alerte antimissiles – un rôle qu'il joue depuis 30 ans – à la disposition des commandements américains responsables de la défense antimissiles balistiques⁽¹³⁾. Elle préservera cette fonction du NORAD une fois terminé le déploiement du système de défense antimissiles américain, à l'automne 2004. Le NORAD est la pierre angulaire de la longue et fructueuse coopération canado-américaine en matière de défense. L'accord doit être renouvelé en 2006.

Le Groupe de planification binational est un nouvel élément important de cette coopération. Basé sur une entente conclue en décembre 2002, il vise à améliorer les modalités canado-américaines de défense contre les menaces venant de la mer et d'intervention en cas d'attaque terrestre. Aucune force permanente ne lui a été affectée. Il établit des plans d'intervention pour assurer la coordination des réponses aux menaces, aux attaques et aux situations d'urgence civile⁽¹⁴⁾. Son travail complète celui du NORAD, qui protégeait le continent des missiles et des bombardiers durant la guerre froide. Depuis la création du Groupe, certains

(11) Mike Blanchfield, « Defence Minister Backs Missile Plan: We risk 'diminishing our sovereignty' if we don't join controversial program, Graham declares », *Ottawa Citizen*, 23 septembre 2004, p. A1.

(12) Pour une analyse plus fouillée de cette question, voir James Lee, *Le Canada et la défense contre les missiles balistiques*, TIPS-132F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, octobre 2004.

(13) Ministère de la Défense nationale, « Le Canada et les États-Unis amendent l'accord sur le NORAD », communiqué de presse 04.058, 5 août 2004 (http://www.forces.gc.ca/site/focus/canada-us/index_f.asp).

(14) Ministère de la Défense nationale, « Renforcement de la coopération en matière de sécurité entre le Canada et les États-Unis et Groupe de planification binational », documentation-04.001, 29 avril 2004 (http://www.forces.gc.ca/site/focus/canada-us/index_f.asp)

Canadiens et certains Américains envisagent un NORAD élargi protégeant le territoire, les eaux et l'espace aérien de l'Amérique du Nord⁽¹⁵⁾.

LE COMMERCE

Gordon Giffin, ambassadeur des États-Unis au Canada de 1996 à 2001, a déclaré, en février 2004 au cours d'un forum organisé par l'Université Carleton⁽¹⁶⁾, que les Canadiens aiment à croire que la relation entre les deux pays est fondée sur le commerce. À son avis, il faudrait réévaluer ce postulat pour les motifs suivants : 1) la relation est vraiment basée sur les personnes, 2) aux États-Unis, la sécurité prévaut toujours sur le commerce et 3) le Canada pourrait bien ne plus être le plus important partenaire commercial des États-Unis dans cinq ans.

M. Giffin faisait allusion, en parlant du troisième motif, à la possibilité que la Chine supplante le Canada comme premier partenaire commercial des États-Unis d'ici cinq ans, une possibilité soulevée par la Customs and Border Protection Agency des États-Unis, qui a analysé le taux de croissance des échanges commerciaux sino-américains depuis cinq ans. Cela ne signifie toutefois pas que le Canada ait perdu son importance pour l'économie américaine. La valeur des produits qui passent la frontière canado-américaine est de 1,2 milliard de dollars américains par jour. En 2002, le Canada a fourni aux États-Unis 16,5 p. 100 de toutes leurs importations de biens et de services et acheté 19 p. 100 de tous les biens et services qu'ils ont exportés⁽¹⁷⁾. Cela dit, la valeur des exportations chinoises aux États-Unis a augmenté de 111 p. 100 en cinq ans pour atteindre 82 milliards de dollars en 2003, ce qui place la Chine au deuxième rang des exportateurs aux États-Unis, devancée uniquement par le Canada, dont le même chiffre pour la même année était de 100 milliards de dollars⁽¹⁸⁾.

(15) Mike Blanchfield, « Bi-National Panel Rewrites Rules for Defending North America: NORAD serves as example for Canadian, U.S. co-operation », *Ottawa Citizen*, 30 September 2004, p. A13.

(16) Collège Arthur Kroeger d'affaires publiques de l'Université Carleton, Forum sur le leadership, Château Laurier, Ottawa, 10 février 2004, rediffusé par CPAC. M. Giffin et l'ancien vice-premier ministre John Manley ont prononcé des discours sur le thème de « L'état des nations : questions et institutions qui définiront les relations canado-américaines ».

(17) Affaires étrangères Canada, *Canada-États-Unis : Le commerce et l'économie*, 23 septembre 2004 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?mid=1&cat=1029>, consulté le 9 octobre 2004).

(18) Eric Beauchesne, « China Set to Overtake Canada as Top Trader with U.S.: China's Exports to U.S. Jump 111% in 5 Years », *Ottawa Citizen*, 7 septembre 2004, p. A1.

Le Canada devra peut-être repenser en conséquence son approche à l'égard des États-Unis. Comme Wendy Dobson l'a dit, s'il y a « jamais eu un moment pour que le Canada ait à la fois une stratégie axée sur l'Amérique du Nord et une stratégie à long terme axée sur les autres régions du monde, ce moment est arrivé »⁽¹⁹⁾. De fait, le gouvernement prend des mesures en ce sens. Il a créé à son ambassade de Washington un nouveau secrétariat chargé d'améliorer la gestion des relations entre les deux pays (voir ci-après la partie « Diplomatie et représentation politique »), et il s'efforce aussi de trouver de nouveaux débouchés commerciaux en Chine et dans d'autres pays. D'ailleurs, le ministre de l'Industrie, David Emerson, a dit en septembre dernier que même « si nous sommes profondément engagés dans notre relation avec les États-Unis – nous le serons toujours, nous devrions toujours l'être et nous devons toujours l'être –, nous devons commencer à nous tourner vers d'autres marchés »⁽²⁰⁾.

À l'heure actuelle, peu de différends commerciaux opposent le Canada et les États-Unis. Les trois principales exceptions sont la fermeture de la frontière américaine aux exportations de bétail sur pied canadien depuis l'annonce d'un cas d'ESB au Canada en mai 2003, l'imposition de lourds droits antidumping sur les importations de porcs du Canada et le différend qui s'éternise sur le bois d'œuvre résineux. Dans ce dernier cas, les États-Unis se sont prévalus de leur droit de « contestation extraordinaire » d'une décision du groupe spécial binational chargé du règlement de ce différend en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Le Canada craint que les États-Unis ne se conforment pas à leurs obligations aux termes de l'ALENA, qu'ils le fassent sans pour autant rembourser les droits qu'ils ont perçus ou encore qu'ils contestent de nouveau la position canadienne devant les tribunaux⁽²¹⁾. Ces différends, si importants qu'ils soient pour des secteurs d'activité donnés et pour des régions précises, ne sont toutefois qu'une goutte d'eau dans l'océan des échanges économiques qui se déroulent sans anicroche. L'ALENA existe depuis plus d'une décennie et semble être accepté par une grande partie de la population, bien que des groupes de chacun des

(19) Wendy Dobson, « Taking a Giant's Measure: Canada, NAFTA and an Emergent China », *C.D. Howe Institute Commentary 202*, septembre 2004, p. 1 [traduction].

(20) Cité dans Beauchesne (2004) [traduction].

(21) Pour un complément d'information sur ce différend, voir Peter Berg, *Le différend canado-américain sur le bois d'œuvre*, TIPS-98F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004. Pour une analyse plus approfondie du commerce international et de l'ALENA, voir Peter Berg, *Principaux écueils de l'intégration économique du Canada et des États-Unis* TIPS-13F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004.

trois pays intéressés aient réclamé sa révision. Le Council on Foreign Relations des États-Unis a chargé un groupe de travail indépendant de préciser les lacunes des modalités de l'ALENA et de proposer des possibilités de coopération plus étroite dans des domaines d'intérêt commun⁽²²⁾.

LA DIPLOMATIE ET LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

On a pressé le gouvernement d'accroître la capacité de lobbying du Canada à Washington. Par exemple, dans son rapport de décembre 2002, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a déclaré que le gouvernement canadien doit faire en sorte que le gouvernement américain « reçoive du Canada le message le plus fort, le plus clair et le plus cohérent possible chaque jour ». Le Comité estimait qu'établir des contacts plus étroits avec les membres du Congrès était aussi important sinon plus important encore que cultiver les relations avec l'exécutif. Il a recommandé que le gouvernement accroisse le nombre de fonctionnaires des Affaires étrangères en poste à Washington, le nombre de ses consulats aux États-Unis et les fonds du ministère des Affaires étrangères pour la défense des intérêts canadiens. En outre, il a invité le fédéral à consulter les groupes industriels et autres en vue de concevoir des campagnes d'information ciblées et coordonnées⁽²³⁾.

Le gouvernement a effectivement accru la représentation canadienne aux États-Unis. Son objectif consiste à faire en sorte qu'on puisse communiquer des messages aux Américains et leur rappeler les avantages mutuels qui peuvent découler d'une relation de collaboration avec le Canada. En avril 2004, le gouvernement fédéral annonçait avec force détails la création imminente d'un secrétariat législatif et de défense des intérêts canadiens à son ambassade à Washington. Dans son communiqué, le premier ministre Paul Martin déclarait : « Le gouvernement a exprimé très clairement sa détermination à mieux gérer et coordonner nos relations avec les États-Unis [...] Le nouveau secrétariat renforcera les résultats d'ensemble des

(22) Council on Foreign Relations, *Council Joins Leading Canadians and Mexicans to Launch Independent Task Force on the Future of North America*, communiqué, 15 octobre 2004 (http://www.cfr.org/pub7454/press_release/council_joins_leading_canadians_and_mexicans_to_launch_independent_task_force_on_the_future_of_north_america.php, consulté le 27 octobre 2004).

(23) Comité permanent des affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes (2002), p. 254, 304.

efforts de défense des intérêts canadiens déployés aux États-Unis tout en assurant au Canada une voix unique à Washington. »⁽²⁴⁾

Ce Secrétariat, qui est entré en fonction à l'automne 2004, travaillera de concert avec les provinces, les territoires et les représentants élus canadiens à planifier et à soutenir les activités de sensibilisation canadiennes auprès des sénateurs et des représentants au Congrès, tant au Capitole que dans leurs districts électoraux. Il aidera aussi le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis à jouer un rôle élargi pour que ses membres puissent se livrer plus souvent à des activités de promotion des intérêts canadiens dans ces districts. Colin Robertson, jusque-là consul général du Canada à Los Angeles, a été chargé de diriger le Secrétariat; il relève de l'ambassadeur⁽²⁵⁾.

Le Secrétariat appuiera l'initiative de représentation accrue du Canada, qui vise l'ensemble des États-Unis et s'inscrit dans le cadre du plan d'action du gouvernement du premier ministre Martin pour nouvelle approche plus efficace de la gestion des relations canado-américaines. En plus de son ambassade, le Canada compte aux États-Unis 12 consulats généraux (Atlanta, Boston, Buffalo, Chicago, Dallas, Denver, Détroit, Los Angeles, Miami, Minneapolis, New York et Seattle), quatre consulats (Houston, Raleigh, San Diego et San Francisco) et deux missions commerciales (San Jose/Silicon Valley et Princeton). À l'automne 2004, des consulats ouvrent à Anchorage, à Philadelphie et à Phoenix, ce qui porte à 22 le nombre de bureaux chargés de la représentation canadienne dans ce pays. Le gouvernement a invité les provinces et les territoires à placer des représentants dans les consulats canadiens pour enrichir le message canadien de leurs compétences et de leur influence⁽²⁶⁾.

En outre, le gouvernement a créé un comité du cabinet chargé des relations canado-américaines. Le mandat de ce comité, présidé par le premier ministre, consiste à assurer une approche pangouvernementale des relations Canada-États-Unis⁽²⁷⁾ et il reçoit le soutien nécessaire d'un nouveau secrétariat du Bureau du Conseil privé. Le secrétaire parlementaire aux

(24) Cabinet du Premier ministre, *Le Premier ministre annonce les détails du nouveau secrétariat créé à notre ambassade à Washington*, communiqué, 29 avril 2004 (<http://www.pm.gc.ca/fra/news.asp?id=191>, consulté le 10 octobre 2004.)

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*

(27) Bureau du Conseil privé, *Ressources d'information – Composition des comités du cabinet*, septembre 2004 (http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/Cab_committee-comite.pdf, consulté le 10 octobre 2004).

relations canado-américaines, qui aide le premier ministre à mettre au point l'approche canadienne coordonnée, est invité à assister aux réunions du Comité par son président⁽²⁸⁾.

LA CULTURE

Le maintien et la projection de l'identité distincte du Canada en Amérique du Nord demeurent un important objectif stratégique. Le gouvernement a toujours tenu à faire entendre la voix du Canada aux États-Unis et à contrôler le pourcentage de contenu américain à la télévision, à la radio et dans les revues canadiennes, même si cette question n'est pas brûlante pour le moment. Il doit composer avec le dilemme de concilier la protection de la culture canadienne sans se dérober à ses obligations dans le contexte d'accords commerciaux internationaux généralement fondés sur le principe de ne pas privilégier les produits nationaux. Pendant des années, il s'est concentré sur la négociation d'un nouvel accord multilatéral reconnaissant l'importance de la diversité culturelle et le droit des États de la protéger⁽²⁹⁾.

Les craintes des Canadiens que l'intégration continentale efface le caractère distinct de leur pays sont une autre question délicate. Pourtant, Michael Adams croit qu'elles ne se vérifient pas. Il se base sur des sondages Environics réalisés sur plus d'une décennie des deux côtés de la frontière pour affirmer que le Canada et les États-Unis suivent des voies divergentes sur le plan des valeurs socioculturelles fondamentales qui motivent leur population et que l'assimilation du mode de vie canadien dans celui des Américains n'est pas inévitable⁽³⁰⁾. En outre, dans un sondage mené en juillet 2002 par le Centre de recherche et d'information sur le Canada, une forte majorité de Canadiens ont déclaré que leur pays ne devrait pas calquer davantage ses politiques en matière de soins de santé, d'immigration et de protection des réfugiés, de fiscalité, d'environnement et d'institutions bancaires sur celles des États-Unis⁽³¹⁾.

(28) Cabinet du Premier ministre, *Changements au gouvernement – Nouvelles structures au Cabinet du Premier ministre et au Bureau du Conseil privé*, communiqué, 22 décembre 2003 (http://pm.gc.ca/fra/chgs_to_gov_1.asp, consulté le 10 octobre 2004.)

(29) Stephen Azzi et Tamara Feick, « Coping with the Cultural Colossus: Canada and the International Instrument on Cultural Diversity », dans Carment *et al.* (2003), p. 100 et 101.

(30) Michael Adams, *Fire and Ice: The United States, Canada and the Myth of Converging Values*, Toronto, Penguin, 2003, p. 140.

(31) Centre de recherche et d'information sur le Canada, « Le Canada et les États-Unis : une première comparaison », *Le Canada et les États-Unis : un partenariat qui évolue*, Montréal, 2003, p. 4 (http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_aout2003.pdf, consulté le 27 octobre 2004).

À l'heure actuelle, le point qui retient l'attention sur la scène culturelle est l'inquiétude qu'inspire aux Américains la perte de productions cinématographiques et télévisuelles, parfois à l'avantage du Canada. Les coûts de production sont moins élevés au Canada et dans plusieurs autres pays qu'aux États-Unis, et le gouvernement canadien s'est efforcé d'exploiter ce filon en offrant aux entreprises des incitatifs pour qu'elles viennent tourner au Canada. La sénatrice américaine Blanche Lincoln (Démocrate, Arkansas) a réagi à cette stratégie du Canada et d'autres pays en déposant de nouveau un projet de loi fédéral d'ordre fiscal (S.1613) pour lutter contre la fuite des productions américaines et les pertes d'ordre économique en résultant : un crédit d'impôt serait offert aux producteurs de films dont le budget est inférieur à 10 millions de dollars. Il est peu probable que le projet de loi soit adopté, compte tenu de la situation économique actuelle et du peu d'appui dont il jouit. Néanmoins, en vertu de la *American Job Creation Act* adoptée par le Congrès en octobre 2004, qui introduit la plus grande réforme de l'impôt des sociétés en deux décennies, l'industrie cinématographique américaine pourra bénéficier de réductions d'impôt d'au moins 50 p. 100 de certains salaires pour le travail accompli aux États-Unis⁽³²⁾.

L'ENVIRONNEMENT ET LES RESSOURCES NATURELLES

Les principaux enjeux comprennent les suivants.

A. La qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Le Canada et les États-Unis sont tenus de revoir l'Accord de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs à chaque cycle de trois rapports de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau. Le troisième rapport du cycle actuel a été rendu public le 13 septembre 2004, déclenchant un nouvel examen. Le Canada est fier de son programme national de dépollution, bien qu'il diffère de celui des États-Unis, et du degré de coopération entre les deux pays. Le gouvernement fédéral aimerait que les lois américaines reconnaissent l'Accord et sa primauté pour ce qui est d'orienter les futures mesures de dépollution.

(32) Peter Morton, « U.S. Socks Hollywood North », *National Post*, 12 octobre 2004, p. FP1.

B. L'exploitation du pétrole et du gaz dans la Réserve faunique nationale de l'Arctique

Le Canada s'oppose à la proposition des États-Unis d'autoriser le forage de puits de pétrole et de gaz dans les aires de mise bas de la harde de caribous de la Porcupine, en plein cœur de la Réserve faunique nationale de l'Arctique. Cette proposition est incompatible avec l'accord bilatéral de 1987 sur la conservation de la harde. Les Gwich'in, une Première nation établie des deux côtés de la frontière, dépendent du caribou pour leur survie, leur culture et leur mode de vie. Le Canada aimerait que les États-Unis assurent la protection permanente de la région, mais le gouvernement américain a fait preuve de réticence jusqu'à présent. Les Américains sont profondément divisés sur la question de la certitude de leur approvisionnement en énergie.

C. La politique de l'énergie

La politique du gouvernement fédéral consiste à mettre en relief l'importance critique du Canada en tant qu'élément de la sécurité énergétique américaine et à prévenir la l'apparition d'obstacles à l'accès au marché pour les produits et services énergétiques. Des deux côtés de la frontière, on s'inquiète de la hausse des prix de l'énergie et de la dépendance de l'Amérique du Nord à l'égard de ressources situées dans des régions instables de la planète. C'est pourquoi plusieurs réclament l'élaboration d'une politique canadienne de l'énergie et, pour l'avenir, d'une politique continentale de l'énergie⁽³³⁾.

D. La décharge du lac Devils

Le gouvernement des États-Unis et celui du Dakota du Nord veulent résoudre le problème des inondations causées par les débordements du lac Devils en le reliant par une décharge à la rivière Sheyenne, un affluent de la rivière Rouge, ce qui cause des tensions entre Ottawa et Washington. Le Canada s'inquiète des répercussions de ce projet sur les ressources en eau du Manitoba et de la dérivation d'eau polluée et d'espèces invasives du lac Devils dans le bassin de la rivière Rouge. Il a demandé aux États-Unis de soumettre leurs propositions à la Commission mixte internationale et déplore particulièrement qu'on ait déjà entrepris les travaux

(33) Claudia Cattaneo et Kate MacNamara, « Continental Divide », *National Post*, 5 octobre 2004, p. A14.

de construction de la décharge financée par le Dakota du Nord, un projet contre lequel le Manitoba a intenté des poursuites.

E. Les exportations massives d'eau

Dans son rapport d'août 2004 intitulé *Protection des eaux des Grands Lacs*, la Commission mixte internationale félicitait le Canada pour l'adoption d'une loi fédérale interdisant le prélèvement massif d'eau des Grands Lacs. Elle soulignait qu'un accord inter-États entre les gouverneurs des États américains des Grands Lacs qu'on négocie actuellement aurait à peu près le même résultat⁽³⁴⁾. Cela dit, la Commission a aussi constaté que, même si aucune proposition de dérivation à l'extérieur du bassin des Grands Lacs (sauf vers des localités en bordure) n'a encore été faite, cette situation pourrait changer⁽³⁵⁾. D'aucuns ont soulevé des craintes au sujet de l'Annexe 2001, une entente conclue entre l'Ontario, le Québec et les gouverneurs des États des Grands Lacs⁽³⁶⁾. La Commission a réclamé la mise en œuvre de l'Annexe 2001 de façon conforme aux recommandations de son rapport de février 2000 sur la préservation des ressources hydriques et de l'écosystème du bassin des Grands Lacs⁽³⁷⁾.

F. La qualité de l'air en Amérique du Nord

Le Canada et les États-Unis s'emploient, conformément à leur Accord sur la qualité de l'air et à l'Annexe sur l'ozone, à réduire à la fois les précipitations acides et les concentrations d'ozone troposphérique. Le Canada continue à appuyer les efforts des États-Unis pour ce qui est de réduire les émissions et encourage l'Environmental Protection Agency à adopter des plafonds assortis de cibles et d'échéanciers aussi rigoureux que possible et appliqués dans les meilleurs délais.

(34) Staff, « Bulk Water Ban Praised », *Windsor Star*, 2 septembre 2004, p. A3.

(35) Commission mixte internationale, *Protection des eaux des Grands Lacs : Examen des recommandations du Rapport de février 2000*, août 2004, p. 1 et 2 (<http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1561.pdf>, consulté le 11 octobre 2004).

(36) Ralph Pentland, « Great Lakes Compact – Water for Sale? », *One Issue, Two Voices*, Washington (D.C.), Woodrow Wilson International Center for Scholars, septembre 2004, p. 2. Voir aussi Sara Ehrhardt, « Bulk water exports would be a negative », lettre à l'éditeur, *Windsor Star*, 8 septembre 2004, p. A7; l'auteure est affiliée au Conseil des Canadiens.

(37) Commission mixte internationale (2004), p. 2.

CONCLUSION

L'avenir des relations canado-américaines ne doit jamais être considéré comme assuré. Granatstein et Hillmer ont souligné ce qui est peut-être la seule certitude à cet égard : la relation est caractérisée par une tension constante entre le conflit et la coopération, et les deux sont inévitables⁽³⁸⁾. À mesure que la tension se relâchera, l'intégration de l'Amérique du Nord se poursuivra, quoique son rythme, son résultat ultime et ses implications ne soient pas toujours prévisibles. Certains réclament une nouvelle initiative d'envergure (le « grand projet », c'est-à-dire une entente exhaustive au-delà de l'ALENA, comprenant peut-être une union douanière, un périmètre de sécurité commun ou un marché commun); d'autres estiment que la meilleure façon de servir les intérêts du Canada serait d'adopter une approche plus graduelle permettant d'éviter une intégration plus profonde et l'établissement de liens susceptibles d'être désavantageux pour le Canada. Néanmoins, presque tous s'entendent pour dire qu'une gestion efficace de la relation canado-américaine est une des plus importantes priorités du gouvernement canadien.

(38) Granatstein et Hillmer (1991), p. 317.