

**OBAMA VEUT RELANCER LA RELATION DE TRAVAIL AMERICANO-CANADIENNE**

Par Nicolas Martin-Lalande

Chercheur associé à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand

Si leur infrastructure est forte quoique leur superstructure soit ambivalente, les relations américano-canadiennes se sont récemment détériorées pendant la présidence de George W. Bush. Le 19 février, à l'occasion de sa rencontre avec le premier ministre canadien Stephen Harper, le président Barack Obama a donc multiplié les gestes de bonne volonté pour relancer la relation de travail altérée par son prédécesseur.

L'infrastructure forte des relations bilatérales

Les **échanges commerciaux** entre la première et la neuvième puissance économique, le long de la plus longue frontière démilitarisée, sont les plus importants au monde, en volume comme en valeur. Chacun est le premier partenaire commercial de l'autre. Plus de sept millions d'emplois américains dépendent de ce commerce bilatéral. Les économies sont largement intégrées depuis l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994 – l'ALENA remplaça l'Accord de libre-échange américano-canadien de 1987. Appuyé par les États-Unis, le projet de Zone de libre-échange des Amériques pourrait encore accentuer l'imbrication économique.

Le Canada est le **premier fournisseur des États-Unis en pétrole brut et en gaz naturel** : riche en ressources naturelles, il en assure respectivement 20% – devant l'Arabie saoudite, le Mexique et le Venezuela – et 18% – devant les pays caribéens – des importations. Avec des réserves de pétrole lourd (sables bitumineux) encore largement inexploitées, il dispose des deuxièmes réserves pétrolières prouvées, après l'Arabie saoudite. Le Canada est le garant de la sécurité énergétique américaine car, à la différence

des fournisseurs moyen-orientaux, il est une source d'approvisionnement fiable : il n'est pas membre de l'OPEP, son régime politique est stable, et le chapitre 6 de l'ALENA garantit la non-interférence du politique dans les échanges énergétiques nord-américains.

La **coopération de défense** entre les deux membres fondateurs de l'OTAN est institutionnalisée dans le Conseil conjoint permanent de défense (1940) qui organise la consultation politique sur les enjeux de défense bilatéraux, et le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD, 1959) qui assure la défense de l'intégrité aérospatiale nord-américaine. L'Accord sur le partage de la production de défense (1956) équilibre les échanges commerciaux de défense et mutualise les efforts. Les forces armées canadiennes ont combattu aux côtés des troupes américaines dans la plupart des conflits depuis 1945, de la Corée à l'Afghanistan en passant par le Golfe et le Kosovo. L'interopérabilité est l'un des objectifs de la doctrine des forces canadiennes.

La **coopération de sécurité** a été intensifiée depuis les attentats du 11 septembre 2001 (qui ont fait 60 victimes canadiennes) pour lutter contre le terrorisme international et la criminalité organisée, notamment le long de la frontière commune. Par ailleurs capables d'intervenir sur un large spectre d'actions civilo-militaires, les forces canadiennes participent à de nombreuses opérations sous l'égide des Nations Unies ou de l'OTAN, notamment en Haïti et en Afghanistan, deux zones stratégiques pour les intérêts nationaux américains.

Enfin, les **échanges interpersonnels** entre les sociétés civiles sont intenses. Les Canadiens vivent majoritairement au Sud du 50^{ème} parallèle, le long d'une frontière commune qui, bien que congestionnée, est moins physique que psychologique. Ils partagent avec les Américains l'héritage colonial britannique, des valeurs communes et notamment l'anglais. Si elle pénalisait les exportations du Canada, la récente quasi-parité des dollars a favorisé le tourisme canadien aux États-Unis. L'expression « *snowbirds* » renvoie au phénomène des retraités canadiens qui migrent annuellement vers les États du Sud des États-Unis où les hivers sont plus doux.

La superstructure ambivalente des relations bilatérales

Entre deux voisins culturellement proches mais dont le différentiel de puissance est patent, la superstructure des relations bilatérales est classiquement ambivalente. La nation canadienne est le produit des guerres d'Indépendance américaines (1775-1783 puis 1812-1815), lorsque les loyalistes à la Couronne d'Angleterre s'exilèrent vers les **territoires canadiens de l'Empire britannique** et que ces derniers servirent de tête de pont britannique contre les révolutionnaires américains. Les États-Unis ne reconnurent formellement la souveraineté territoriale du Canada qu'avec le traité de Washington de 1871.

Aujourd'hui, la seule Californie est plus peuplée et plus riche que le Canada. Les États-Unis le sont environ 10 fois plus. La **dépendance économique du Canada** vis-à-vis de

son voisin est forte, à 85% pour ses exportations et à 60% pour ses importations. Les États-Unis sont le premier investisseur étranger au Canada.

La puissance moyenne canadienne **craint la force d'attraction de la superpuissance américaine**. Elle redoute que l'influence américaine ne rogne son autonomie de décision et d'action et n'aboutisse à son « absorption », synonyme de perte d'identité culturelle et d'érosion de souveraineté politique.

Afin de conjurer tout risque de domination, **les gouvernements canadiens gardent leurs distances politiques** tout en poursuivant l'intégration dans l'orbite économique américaine. Disposant d'un pouvoir de dire plus que de faire, ils cultivent les spécificités nationales, du système monarchique au multilatéralisme en passant par le régime parlementaire, le contrôle des armes à feu et le système de santé public. Contrairement à la république américaine, la monarchie constitutionnelle canadienne reconnaît toujours la reine d'Angleterre. Contrairement aux États-Unis, le Canada a ratifié le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, le Traité sur l'interdiction des mines antipersonnel, le protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique ou encore le Traité sur la Cour pénale internationale : le multilatéralisme est au fondement de sa culture diplomatique-stratégique.

Des relations bilatérales récemment détériorées

Au-delà de cette ambivalence, les relations bilatérales se sont récemment détériorées pendant la présidence de George W. Bush. Le 43^{ème} président s'est d'emblée rendu impopulaire en dérogeant, par un **voyage au Mexique**, à la tradition voulant que le nouveau président américain effectue son premier déplacement à l'étranger au Canada.

Le **contentieux politico-commercial du bois d'œuvre résineux** a endommagé des relations commerciales déjà tendues par les irritants des subventions agricoles américaines, du rôle du Conseil du blé canadien ou encore de l'importation de médicaments canadiens bon marché. Depuis 1982, Washington dénonçait les subventions indirectes à l'industrie du bois d'œuvre canadienne résultant, selon lui, de la gestion publique des forêts canadiennes. En 2002, le département du Commerce américain a donc rehaussé à 27% ses droits de douane « anti-dumping » sur le bois d'œuvre canadien, hausse à l'origine de liquidations d'entreprises de sciage et d'une montée du chômage dans les provinces canadiennes productrices. Certes, l'accord signé en 2006 a mis un terme à la « guerre commerciale » en prévoyant l'octroi d'un chèque compensatoire à l'industrie canadienne du bois d'œuvre. Mais il s'agit d'une simple trêve : l'accord n'est valable que jusqu'en 2013.

L'opinion publique canadienne **supporte de moins en moins d'être le grenier énergétique du voisin**. Le Canada a effectivement intensifié l'exploitation des sables bitumineux pour satisfaire la croissance de la demande énergétique américaine. Or, ce

processus coûteux¹ est aussi très polluant. Alors que les gouvernants canadiens, en ratifiant le protocole de Kyoto, s'étaient engagés à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), l'opinion leur reproche de ne pas respecter leurs engagements environnementaux pour satisfaire la boulimie énergétique du voisin.

La **politique étrangère et de sécurité nationale mise en œuvre par l'administration Bush** au lendemain du 11 septembre 2001 a dilapidé le capital de sympathie manifesté par les Canadiens après les attentats. L'administration républicaine a rapidement reproché au gouvernement du premier ministre libéral Jean Chrétien de se contenter du parapluie sécuritaire américain pour investir faiblement dans la défense, de mener une politique migratoire laxiste ébréchant le « périmètre de sécurité » nord-américain, et de lutter insuffisamment contre la réputation du Canada d'être un sanctuaire à partir duquel certaines diasporas financeraient le terrorisme international. De même que Lester Pearson avait critiqué en 1967 la politique vietnamienne de Lyndon Johnson, Jean Chrétien a dénoncé le concept de « guerre contre la terreur », condamné la « doctrine Bush », et finalement refusé de participer à la coalition militaire emmenée par Bush en Irak – sans pour autant laisser le Canada redevenir le havre qu'il avait été pendant la guerre du Vietnam pour les déserteurs de l'armée américaine. Il a imputé à l'administration Bush de sacrifier le droit international public sur l'autel d'une politique étrangère et de sécurité nationale unilatérale et belliqueuse ; et de porter atteinte aux libertés fondamentales par une politique de sécurité intérieure intrusive et liberticide. Il a décrié la « réimpermeabilisation » de la frontière commune, indûment amalgamée avec la frontière mexicaine. Les scandales impliquant des citoyens canadiens (affaires Maher Arar en 2002, Omar Khadr depuis 2001²) ont conforté la perception canadienne d'un dévoiement de la lutte américaine contre le terrorisme. En 2005, le gouvernement du premier ministre libéral Paul Martin a annoncé le retrait du Canada du projet de défense anti-missile conjoint. Autant de tensions stratégiques qui ont finalement compliqué la traditionnelle collaboration diplomatique bilatérale au sein des instances multilatérales.

Le **contentieux territorial sur l'Arctique** s'est exacerbé alors qu'Ottawa y multipliait les patrouilles pour affirmer la souveraineté canadienne et dissuader les intrusions des riverains. Nonobstant le compris de l'Accord sur la coopération arctique (1988), les États-Unis ne reconnaissent pas les frontières du Canada dans la Mer de Beaufort et sur le plateau continental Arctique, deux zones riches en ressources naturelles (outre des ressources halieutiques, le ¼ des réserves mondiales potentielles d'hydrocarbures). Ils s'opposent toujours à l'affirmation de la souveraineté canadienne sur le passage du Nord-Ouest (PNO), arguant qu'il s'agirait d'une voie navigable se trouvant dans les eaux internationales et qu'Ottawa violerait en conséquence la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces enjeux géoéconomiques sont d'autant plus saillants que la fonte des glaces polaires annonce l'ouverture et l'exploitation commerciale de nouvelles

¹ L'extraction d'un baril de pétrole brut à partir du pétrole lourd coûte plus de 25 dollars, contre 1 dollar dans le Golfe Persique ; *ipso facto*, le seuil de rentabilité de cette exploitation est un cours du baril de pétrole supérieur à 50 dollars.

² Citoyen canadien capturé sur le champ de bataille afghan en 2001, à l'âge de 15 ans, l'« enfant-soldat » Omar Khadr est le seul citoyen occidental encore détenu à Guantánamo.

routes maritimes réduisant de 40% la distance Europe-Asie. En 1969, l'administration Nixon avait déjà consenti au pétrolier *Manhattan* de naviguer dans le détroit du PNO sans l'autorisation préalable du premier ministre canadien d'alors, Pierre Elliott Trudeau. Ultérieurement, les sous-marins nucléaires américains ont discrètement opéré sous l'Arctique. En janvier 2006, l'ambassadeur américain au Canada, David Wilkins, a réaffirmé que les États-Unis s'opposaient au projet du premier ministre Harper de déployer des brise-glace militaires en Arctique.

La volonté d'Obama de relancer la relation de travail

Conformément à la tradition à laquelle son prédécesseur avait dérogé, le nouveau président américain a effectué son **premier déplacement à l'étranger au Canada**. Le 19 février, il a multiplié les gestes de bonne volonté pour relancer une relation de travail productive.

Obama a d'abord cherché à **apaiser les craintes commerciales** canadiennes. Le Canada appréhende une montée des tensions commerciales bilatérales alors que les démocrates verrouillent les institutions américaines, que sévit la crise financière internationale et que la quasi-parité de leurs monnaies pénalise ses exportations. Il redoute particulièrement l'adoption subreptice de « cavaliers législatifs » protectionnistes dans le plan de relance américain – clause commerciale « *Buy American* », augmentation des droits de douane à l'importation ou encore subventions à l'exportation. Obama a donc promis à Harper de résister à la tentation d'une politique protectionniste. Il a renoncé à sa promesse – faite pendant la campagne des primaires démocrates – de renégocier l'ALENA pour durcir les dispositions sur l'environnement et la réglementation du travail. Mieux, Obama et Harper se sont accordés sur une sortie de crise concertée pour leurs industries automobiles.

Obama a ensuite noué avec son interlocuteur un « **dialogue sur l'énergie propre** ». Candidat, il avait promis de renforcer l'autonomie énergétique des États-Unis tout en les impliquant plus activement dans la gouvernance mondiale de l'environnement. Si une coopération bilatérale existe déjà en matière de protection de l'environnement, ce nouveau « dialogue » a vocation à « verdier » la politique énergétique : il vise à renforcer la coopération sur l'acheminement des ressources, la recherche technologique, le développement d'énergies alternatives et la protection de l'environnement. Le président américain est conscient des efforts et des contraintes de politique intérieure d'Ottawa : pour limiter l'impact environnemental de l'exploitation des sables bitumineux, les États-Unis augmenteront significativement leurs investissements financiers et technologiques dans l'industrie énergétique canadienne, notamment pour développer les technologies de capture du dioxyde de carbone. Et en préconisant l'établissement d'un système de plafond et d'échange de droits d'émission de GES, Obama a accédé aux demandes canadiennes sans pour autant alourdir le volet énergétique de son plan de relance.

Enfin, Obama s'est gardé de demander publiquement à Harper de revenir sur sa promesse de retirer en février 2011, sauf prorogation parlementaire de leur mandat, les 2 830 militaires canadiens qui opèrent dans la **province afghane de Kandahâr**.

Certes, le premier ministre conservateur canadien est idéologiquement proche du parti républicain américain ; et il reste perçu comme s'étant « compromis » avec le prédécesseur d'Obama. Plus profondément, les nouvelles générations d'Américains et de Canadiens ne sont plus liées par l'expérience commune de la Seconde guerre mondiale. Surtout, entre deux voisins culturellement proches mais dont le différentiel de puissance est évident, la superstructure des relations bilatérales est invariablement ambivalente.

Mais Obama et Harper appartiennent à la même génération pragmatique des gouvernants de l'après baby-boom. Le premier ministre canadien devrait être sensible à la popularité dont le 44^{ème} président américain jouit – contrairement à son prédécesseur – au sein de l'opinion publique canadienne. En persévérant dans sa stratégie de l'ouverture en politique étrangère, Obama rapproche les États-Unis de la culture diplomatique-stratégique multilatérale du Canada ; il devrait ainsi réussir à refaçonner la perception canadienne des États-Unis et à restaurer une relative confiance. Dès lors, si les États-Unis ne sortiront pas indemnes de leur crise de leadership, un « **effet Obama** » pourrait néanmoins favoriser la relance décisive de la relation de travail productive avec le Canada.